



Centro Universitário de Brasília

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Relações Internacionais

TALITA LIMA LEMES

**ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL NA *COMISSÃO DE*
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL**

Brasília

2011

TALITA LIMA LEMES

ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL NA *COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL* DO SENADO FEDERAL

Monografia apresentada como requisito parcial
para conclusão do curso de graduação em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UNICEUB.
Orientadora: Prof. Raquel Boing Marinucci

Brasília

2011

TALITA LIMA LEMES

ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL NA COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL

Monografia apresentada como requisito parcial
para conclusão do curso de graduação em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UNICEUB.
Orientadora: Prof. Raquel Boing Marinucci

Brasília, 24 de outubro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador

Professor Examinador

Professor Examinador

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer principalmente a Deus. Sem Ele as palavras não teriam sentido. Ao grande arquiteto do universo toda a glória.

Também agradeço à minha família. Meu pai Edmar, minha mãe Noemi e meu irmão Daniel. Sem vocês nada seria possível.

Minha imensa gratidão à minha querida mestre orientadora, Raquel. “A quem honra, honra.”

Aos meus amigos, muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho aborda a forma como a Política de Defesa foi conduzida no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, entre os anos de 2007 a 2010. A partir dos modelos de Allison três temas são analisados: a Estratégia Nacional de Defesa, em especial a questão do reaparelhamento das Forças Armadas, principalmente o episódio da compra dos caças; a defesa do território brasileiro principalmente em torno dos acontecimentos na região de Raposa Serra do Sol, descoberta do pré-sal e da chamada Amazônia Azul; e, finalmente, os novos debates a cerca da Lei de Anistia e Comissão da Verdade. Também é apresentado o impacto da Estratégia Nacional de Defesa nas reuniões, a partir da leitura das transcrições das reuniões da comissão durante o período.

Palavras-chave: Defesa Nacional, Senado Federal, Poder Legislativo, Segurança, CRE

ABSTRACT

This paper discusses how the Defense Policy was conducted within the Commission of Foreign Relations and National Defense of the Senate, between the years of 2007 to 2010. Using the Allison's models, three themes are analyzed: the National Defense Strategy, in particular the issue of modernization of the Armed Forces, especially the episode of the purchase of fighter jets, the defense of the Brazilian territory, mainly around the events in the region of Raposa Serra do Sol, the discovery of the pre-salt and so called Blue Amazon; and, finally, the new debates about the Amnesty Act and the Committee of the Truth. It is also presented the impact of the National Defense Strategy in the Commission's meetings, based on the reading of the transcripts of Commission's meetings during that period of time.

Key-words: National Defense, Senate, Legislature, Security, CRE

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CNUDM – Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas

END – Estratégia Nacional de Defesa

FAB – Força Aérea Brasileira

MD – Ministério da Defesa

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PDN – Política Nacional de Defesa

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS E MODELOS DE ANÁLISE	11
1.1. Política Externa	11
1.2. Política Pública	13
1.3. Defesa Nacional	17
1.4. Modelos do Processo Decisório	21
1.5. Modelo I: Escolha Racional	22
1.6. Modelo II: Processo Organizacional	24
1.7. Modelo III: Políticas Burocráticas	27
2. ABORDAGEM HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES COMPETENTES	31
2.1. Contexto histórico	31
2.2. A Comissão	37
2.3. Competências	38
3. APLICAÇÃO DOS MODELOS DE PROCESSO DECISÓRIO	39
3.1. Escolha Racional	43
3.2. Processo Organizacional	47
3.3. Políticas Burocráticas	51
3.3.1. O reaparelhamento das Forças Armadas.....	54
3.3.2. A defesa do território brasileiro.....	57
3.3.3. A questão de Raposa Serra do Sol.....	60
3.3.4. A Lei da Anistia e a Comissão da Verdade.....	64
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

Uma das políticas mais importantes para o Estado nas relações internacionais é sua política de Defesa. Este é um tema muito tradicional nos estudos do campo de Relações Internacionais e a participação do Poder Legislativo na formulação dessa política também deve ser considerada, pois desempenha papel essencial no processo democrático brasileiro.

Portanto, a forma como essa política é articulada e conduzida na casa legislativa é o objeto deste estudo, especificamente no Senado Federal, através da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010). Esse período foi escolhido devido à Estratégia Nacional de Defesa ter sido criada no ano de 2008. (DECRETO Nº 6.703, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008).

A escolha do Senado se deve ao seu caráter territorial abrangente, por não se tratar de representantes regionais somente, mas de representantes eleitos para tratar dos interesses da União em sua totalidade territorial, aspecto extremamente relevante para Defesa Nacional. Assim, a CRE torna-se o objeto central desse trabalho de pesquisa, desde que é a comissão que possui em sua pauta questões específicas de Defesa para discussões, teoricamente, com mais propriedade. As comissões parlamentares são uma das formas do Legislativo de tratar questões de sua responsabilidade. Isso também pode ser percebido por alguns como uma presunção de que a análise de um assunto será sempre melhor conduzida quando se iniciar com um número menor e mais especializado de parlamentares. O pressuposto nas comissões é que os senadores dominam os assuntos de sua área de competência. (ROCHA, 2010).

Diferentemente das anteriores, a constituição de 1988, atribuiu às comissões poderes para deliberar terminativamente sobre determinados projetos de lei, na forma estabelecida no regimento interno das respectivas Casas. Dessa forma, certas matérias poderiam ser aprovadas ou rejeitadas definitivamente pelas comissões, sem necessidade de tramitar por instâncias superiores, ou ir ao plenário. O que torna bastante importante o papel das mesmas. (SPÉCIE et. al. 2006)

Como se trata de uma burocracia organizacional, será proposto um estudo de caso a partir da CRE. Isso porque esse método de pesquisa tem como característica a abrangência de fenômenos complexos, sejam individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, sendo fenômenos com características muito particulares e contemporâneos ou recentes. O objetivo

desse método é coletar, apresentar e analisar dados de forma imparcial. Conforme descrito por Yin, o estudo de caso permite a investigação de acontecimentos da vida real. Pode ainda ser descritivo, explanatório ou exploratório. O estudo de caso é a estratégia escolhida quando a pesquisa lida com acontecimentos contemporâneos, além de ser apropriado devido a abrangência do controle sobre eventos comportamentais. (YIN, 2005).

A abordagem deste estudo é a explanatória, pois irá apresentar a forma como é conduzido o processo de tomada de decisão pelos membros da comissão, através dos modelos de processo decisório de Graham T. Allison. Dessa forma, este estudo de caso irá possibilitar uma identificação dos temas que estão na agenda ou não e ainda os aspectos relevantes na tomada de decisão ou “não tomada de decisão”. Isso se dá a partir de questões do tipo “como” e por que”, além de apresentar relatos de personagens relevantes dentro do processo decisório que expõe, em retrospectiva, o que aconteceu. Essa é a principal razão da escolha do método e dos modelos de Allison.

1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS E MODELOS DE ANÁLISE

Ao longo da história, é possível perceber que o Poder Executivo tomou para si a tarefa de formular as diretrizes da política externa do Brasil. Essa iniciativa é perceptível principalmente no Ministério das Relações Exteriores, que, com o passar dos anos, incorporou o papel de principal órgão formulador do interesse nacional. Porém, essa não é uma competência exclusiva desse ministério ou do Poder Executivo. A responsabilidade do Poder Legislativo quanto à política externa é prevista na Constituição Federal, como será exposto nesse capítulo. Para se entender o que é a Política de Defesa Nacional será necessário que se inicie a discussão, tratando a respeito de política externa e política pública, pois esses conceitos englobam a idéia de Defesa Nacional. Ao final do capítulo será apresentada a teoria para análise de processos decisórios, que será aplicada no último capítulo.

1.1. Política Externa

Entende-se por Política Externa o conjunto de ações e decisões de um determinado ator ou agente, quase sempre o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos¹, elaborada a partir de demandas e oportunidades de natureza interna e/ou externa. Assim, trata-se da junção de interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre a inserção desse país no cenário internacional da forma como se apresenta naquele momento ou em direção a sua reestruturação, ou seja, do que deseja vir a representar, balizados sempre por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p. 7).

O sistema de regulamentação constitucional brasileiro também foi pensado segundo os temas pertinentes à política externa no que diz respeito a celebrar tratados; declarar guerra ou firmar a paz; e manter relações com outros países e participar de organismos internacionais, portanto, é importante observar como acontece a distribuição de competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na forma como se conduz a política externa de acordo com a Constituição e investigar possíveis meios de controle sobre o poder público criados pela Constituição Federal de 1988 para supervisão da política externa.

Além dos mecanismos previstos pelo artigo 70 da Constituição Federal vigente, o Poder Legislativo possui meios de supervisionar as atividades do Executivo. Uma das

¹ Tais como: atores transnacionais, organizações internacionais e corporações multinacionais.

alternativas está prevista no artigo 50 da Constituição, que determina que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou até mesmo suas comissões, invoquem ministros de Estado ou quaisquer funcionários de instâncias diretamente subordinadas à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, esclarecimentos sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade à ausência sem justificção. De acordo com o parágrafo 2º desse artigo, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também podem pedir por escrito informações aos ministros de Estado ou a qualquer referido no *caput* do artigo; neste caso, a recusa de prestar informações, ou o não cumprimento do pedido, no prazo previsto, ou encaminhamento de informações falsas são considerados crime de responsabilidade. Em relação às audiências, as comissões podem convidar ministros e outras autoridades a comparecem (art. 58, § 2º, III e V, CF-1988), embora sua presença não seja obrigatória. As reuniões também podem contar com a participação de pessoas da própria sociedade civil (o art. 58, § 2º, II). No entanto, estes mecanismos não significam que exista uma sujeição dos ministros às deliberações do Congresso. O objetivo central seria dar publicidade à condução da política externa pelos órgãos competentes (SPÉCIE et. al. 2006).

Embora teoricamente seja possível a apropriação de meios de controles internos para controle da política externa, as autoras afirmam que:

“A partir de uma pesquisa prévia sobre a regulamentação constitucional da política externa no Brasil, observou-se que, tradicionalmente, a condução da política externa é concentrada no poder Executivo. “Atenta-se, ainda, para o fato de que outras formas de controle ainda podem ser exploradas na Constituição, como o recurso ao poder Judiciário e exploração da competência das Comissões das Casas do Congresso Nacional para apreciação dos planos de desenvolvimento nacional, dentre outros (art. 58, § 2º, VI).” (SPÉCIE et. al. 2006, p.128).

Ainda segundo o artigo, a utilização deste tipo de controle sobre a política externa, mediante adequada transposição dos princípios do artigo 37, por exemplo, é questão que ficaria aberta. Por outro lado, o controle dos atos administrativos a partir de princípios pode ser um modelo para o controle da política externa, inclusive a partir dos princípios regem as relações internacionais arrolados no artigo 4º da Constituição Federal.

Cada fase de formulação, decisão, implementação e avaliação da política externa, deve ser conduzida por meio de atos e normas dos poderes competentes (em razão do princípio da legalidade), as formas de controle eleitas para análise, nesta seção, consistem no controle dos atos da administração pública e em determinados meios de requerer publicidade na condução da política externa. Assim, a fiscalização dos atos referentes à União cabe ao Congresso Nacional e todas essas características estão presentes nos processos de políticas públicas.

1.2. Política Pública

Seguindo essa linha de raciocínio e sendo o objeto dessa pesquisa uma política externa, tal política também será analisada pela perspectiva de política pública, como uma forma de situar a importância do tema do presente estudo no âmbito doméstico, além de sua enorme relevância histórica no cenário internacional, assim como na literatura de Relações Internacionais.

O conceito político de políticas públicas tem como principal fundamento o fato que determinados resultados desejados por determinadas políticas somente podem ser alcançados quando se conta com a força coercitiva do Estado. Por terem origem e amparo no poder público são denominadas “públicas” e não são, de forma alguma, privadas e também não se sujeitam às características do mercado. Ou seja, são políticas de responsabilidade exclusiva do Estado. Envolvem ainda, vários atores e níveis de decisão dentro do governo, mas não fica necessariamente restrita a participantes formais. Demandas por políticas públicas são reivindicações pela sociedade e dirigidas ao poder público, bens e serviços como saúde e estradas, por exemplo. E a decisão de se constituir uma política pública depende dessas demandas a ela relacionadas.

"As políticas públicas são 'públicas' - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter 'imperativo'. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público." (RUA, 1998, p. 2 apud ALMEIDA).

"A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo" (SOUZA, 2006, p. 36 apud ALMEIDA). O ideal seria que essas políticas transitassem em outras esferas de poder do Estado. Como o Poder Legislativo é a principal esfera de

discussão dos representantes da população brasileira, os diversos temas de política externa também devem estar presentes na pauta dessa casa. Carlos Wellington de Almeida compreende defesa nacional como bem público provido pelo Estado. Segundo ele, isso se justifica, pois sob o ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não de governo (ALMEIDA, 2010).

Entende-se por Política de Estado, as políticas adotadas e compartilhadas por todos os partidos relevantes de um país e conseqüentemente, sua execução não depende nas mudanças eleitorais que determinam os governos. A importância de se ter uma Política de Estado consiste na necessidade de continuidade das políticas adotadas, pois os governos possuem 4 anos por mandato. Existindo a necessidade, no Brasil, de se desenvolver uma Política de Estado, o Poder Legislativo tem a responsabilidade de cuidar para que isso aconteça, pois seus mandatos são mais extensos (ROCHA, 2010).

“Como garantir que o governo futuro manterá o compromisso de dar continuidade as ações iniciadas no governo atual? Como garantir que as ações definidas na atualidade são as mais adequadas às necessidades de Defesa? Como garantir que os programas e projetos necessários ao fortalecimento da Defesa Nacional não sofrerão solução de continuidade? Esta é uma questão complexa, pois envolve política, prioridades, interesses variados, programas de governos, etc. Consideramos que o Poder Legislativo tem um papel fundamental a desempenhar nesse processo.” (ROCHA, 2010, p. 9).

Dessa forma, considera-se Política Externa um bem público, pois seu entendimento passaria pela definição de políticas públicas, como no caso da política externa específica, objeto de pesquisa do presente estudo, a Política de Defesa. Isso, pois ela também trata de problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental e procura gerar soluções para seus problemas.

Como as demais políticas públicas, a de Defesa também pode ser entendida sob a forma dos conceitos político, jurídico e econômico. Ela pode ser entendida sob a perspectiva de diferentes áreas do conhecimento e de distintas realidades sociais, pois do contrário. Sob essa ótica, ela constitui política pública porque sua realização somente é possível com a intervenção da força do Estado, da qual, reciprocamente, constitui um de seus principais instrumentos. A Defesa é uma atividade típica do Estado, indelegável a qualquer outra esfera da sociedade.

E é do ponto de vista político que a Defesa Nacional deverá constituir uma política de Estado. Isso porque somente um arranjo político reunir militares e civis e partidos políticos e toda a população, permitindo que se conduza tal política independentemente das rivalidades que possam existir. Isso também facilitaria a definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento. Tornando mais claros os interesses nacionais (ALMEIDA, 2010).

Nesse sentido, para que se desenvolva uma Política de Defesa consistente, outras instâncias também devem compor a estrutura formal dessa política, como a indústria de material bélico, o meio acadêmico e o setor de ciência e tecnologia. Somente com essa integração interna, a Política de Defesa poderá se sustentar.

"A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados" (SOUZA, 2006, p. 36 apud ALMEIDA, 2010). E a Política de Defesa consiste na ação intencional de se responder, por vias militares, a agressões externas.

“No Brasil, a falta de debate sobre a defesa nacional não é fruto apenas do olhar enviesado que os militares lançam sobre as lideranças civis que se acercam do assunto, vendo-as, em geral, com suspeição e rotulando-as como incompetentes para o trato das questões. Também decorre essa situação do marcante desinteresse dessas lideranças por um assunto que deveria constituir importantíssima política de Estado. É verdade que os excessos do regime militar levaram à quase completa destruição do diálogo entre as forças armadas e os demais setores da vida social brasileira, contudo, não há razão para que não se supere essa indesejável situação. Autoridades civis, muitas vezes, sentem-se intimidadas porque ignoram as instituições da defesa. Nutrem, com relação aos militares, preconceitos construídos quando visões ideológicas irreconciliáveis dominavam a cena.” (MARQUES, 2003b; SANTANA, 2007; ROCHA, 2008 apud ALMEIDA, 2010).

Aqui, novamente, cabe citar as preocupações compartilhadas pelos autores em relação à tramitação do tema na esfera legislativa, pois a ênfase que a academia dá à importância da discussão e deliberação sobre defesa nacional é muito relevante e muito contribui para uma maior legitimação dessa política no Brasil. Tais convergências de pensamentos foram apresentadas por Almeida:

“Um ator público que precisa mostrar-se mais ativo e exercer um papel de maior relevo é o Congresso Nacional, por meio do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das comissões parlamentares. Tradicionalmente afastado do tema da defesa e de outros assuntos espinhosos correlatos, como o sistema inteligência

(MARQUES, 2003a), o parlamento brasileiro, generosamente, entrega o papel preponderante ao poder executivo, quando deveria com ele dividir o palco. O parlamento precisa chamar para si etapas importantes do processo de formulação da política de defesa, em especial, a decisão sobre o orçamento de defesa, o qual continua a ser uma "caixa-preta", com seus padrões definidos exclusivamente no âmbito do Poder Executivo.” (GIRALDO, 2001; BRIGAGÃO, 2007 apud ALMEIDA, 2010).

O autor também afirma existir poucas demandas por políticas de defesa no Brasil, que costumam ser *withinputs* e são originadas nas próprias forças armadas, sendo que o Ministério da Defesa tem pouca participação na geração das demandas. Seriam raras e de pouco significado as interferências do Congresso Nacional, da sociedade civil organizada e mesmo das outras instâncias do Poder Executivo. As duas versões da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996; BRASIL, 2005), seriam exemplos do que ele chama de hermetismo do tema, pois são decretos presidenciais e não leis produzidas com amplo debate legislativo. Ele vê na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) uma evolução positiva, pois ela traz em sua proposta a idéia de um debate mais amplo, contudo, se trataria, ainda, de uma construção incipiente e também demonstra preocupação com o que chama de “não tomada de decisão”.

Márcio Rocha também compreende a Defesa Nacional como um bem público, um bem de interesse da sociedade e que beneficia seus cidadãos indistintamente, sendo responsabilidade do Estado prover condições para sua concretização. Isso significa que os poderes Executivo e Legislativo são os responsáveis pela elaboração de políticas que atinjam os interesses da sociedade e do Estado (ROCHA, 2010).

Outro autor que defende o tema na agenda do Congresso é Eliezer Rizzo. Além de defensor dessa política, ele também faz críticas bastante duras ao Poder Legislativo, quanto à falta de preocupação com assunto e o chama a responsabilidade:

“(...) não percebendo perigo para a Defesa Nacional, os parlamentares ocupam-se de temas mais prementes aos quais oferecem respostas efetivas (recursos do orçamento) ou simbólicas (políticas); deste modo, criam condições para a sua reeleição, profissionais que são da política. Pois a Defesa Nacional raramente elege alguém e um especialista neste tema pouco interessará aos partidos, que são destituídos de conhecimento neste campo. Para dedicar-se à Defesa, o parlamentar há que ser mais do que representante da sua região: é preciso encarar a dimensão nacional e internacional do Brasil. Faltando ao Legislativo uma cultura

estratégica, as comissões de Defesa Nacional (que abrigam Relações Exteriores) subordinam este tema à segurança pública, que é grave e urgente. No entanto, sem uma especialização temática e sem comissões especializadas, o Legislativo continuará pesando pouco na Defesa Nacional. Não basta convocar e reverenciar autoridades militares e o ministro da Defesa.” (OLIVEIRA, 2002).

Existem, porém, autores que divergem quanto à Política de Defesa ser uma política pública. Nesse caso, o fundamento desse argumento é o entendimento da Política de Defesa como uma esfera diferente, estratégica, a parte da política, pois ela dispõe de características únicas. Além disso, demandaria conhecimentos muito técnicos e específicos, sendo melhor ao Interesse Nacional, que pessoas capacitadas para lidar com o assunto direcionassem a Política de Defesa. Dessa forma, medidas mais eficazes iriam ser adotadas e se experimentaria mais progresso na área militar do país. “Uma das razões pelas quais estamos inseguros sobre o que é a guerra é porque estamos inseguros sobre o que é, ou não é, estratégia. Não é política pública; não é política; não é diplomacia. Relaciona-se com elas, mas não as substitui.” (PROENÇA et. al. 2007). Segundo essa linha de pensamento, caso seja interessante fazer uma conexão entre estratégia e política, ela deverá ser formulada não apenas por militares ou políticos, mas por cidadãos bem informados e “militarmente alertas”. Entendem que “amadores” não deveriam controlar o que não compreendem, especialmente em assuntos em que existem vidas em jogo. Segundo os autores, também existem críticos acadêmicos que compartilham do ceticismo militar quanto à atenção intelectual aos detalhes de operações militares (ainda que por motivos diferentes).

1.3. Defesa Nacional

Aqui se torna necessário abordar termos exclusivamente pertinentes a Defesa nacional, pois é a partir do entendimento desses termos que confusões e contradições poderão ser evitadas no decorrer desse estudo.

Historicamente, questões sobre Defesa não apresentam grande demanda por parte da sociedade brasileira, o que remete a discussões conceituais sobre Interesse Nacional, Soberania, Segurança e inclusive Defesa Nacional. Existindo divergências em diferentes esferas do próprio Estado sobre o que seria de fato Interesse Nacional no Brasil. Existe ainda confusão conceitual por parte da população a respeito do que diz respeito à Segurança e especificamente Defesa Nacional, assim como da última no cenário internacional. Torna-se

necessário partir de um arcabouço conceitual mínimo para se iniciar uma discussão a cerca de Defesa Nacional. Assim evita-se uma confusão frequente, segundo João Paulo Soares Alsina Jr (2003), acerca de conceitos centrais para o entendimento do tema, como Segurança e Defesa. Buzan conceitualiza Segurança como o: “tratamento político de um problema coletivo em poliarquias institucionalizadas, das ações adotadas para debelar a ameaça à existência de um determinado objeto referente da segurança.” Ele “estende a abrangência da aplicação do conceito de segurança para além do tradicional domínio militar, incorporando também os setores econômico, político, ecológico e social.” (BUZAN, 1998 et. al. apud ALSINA, 2003).

Já o conceito de Defesa é definido por Alsina como sendo:

“o que se poderia denominar de segurança militar externa, pois não se pode negar o fato de que as forças armadas, na condição de burocracias especializadas na utilização racionalizada dos meios de coerção, possuem, na maior parte dos países, e também no Brasil, funções concernentes à segurança interna - manutenção da lei e da ordem, por exemplo. Em consequência, uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a conexão entre a política externa e a Política de Defesa.” (ALSINA, 2003).

Dessa forma, a Defesa é em termos militares uma face da Segurança, com atribuições características. E em 2009, Alsina retoma a discussão sobre conceitos básicos relacionadas à Defesa e diz existir no Brasil uma carência de exploração desses conceitos. Em face do disposto, caberia abordar os dois modos fundamentais de poder: a influência corretiva e a persuasiva, associados, respectivamente, a chamada corrente principal e segunda corrente dos estudos sobre poder. A corrente principal, encara o poder como um bem distribuído entre instituições, porém finito. Assim, luta pelo poder constituiria um jogo de soma zero, envolvendo níveis variados de conflito. Para a segunda corrente, o poder seria antes de tudo um meio de facilitação ou produção das relações sociais, estando disperso na sociedade. O poder representaria um jogo de soma positiva, em que todos os atores intervenientes poderiam ser beneficiados (ALSINA, 2009). Dessa forma, a força armada seria indissociável do poder *lato sensu*. Ele ainda alerta para a noção de uma aparente paz na América Latina. O autor cita David R. Mares como exemplo, pois ele aponta a insuficiência da análise do relacionamento de segurança entre os países da região unicamente baseada na dicotomia guerra/paz. Para ele,

esta última teria como consequência o mascaramento de uma ampla gama de possibilidades de utilização do poder militar que precedem o conflito bélico propriamente dito. Contrariando o senso comum, as estatísticas de que Mares faz uso dizem que, entre 1945 e 1997, a América Latina foi palco de três guerras interestatais (duas na América do Sul e uma na América Central). Esse número é maior, por exemplo, do que o registrado na África com duas, Nordeste da Ásia com apenas uma e América do Norte sem nenhuma.

No mesmo período, somente o Oriente Médio, onde ocorreram nove guerras, poderia ser considerado significativamente a região que mais tendente à guerra, portanto mais do que a América Latina. De acordo com o autor, predominaria na região, uma espécie de “paz violenta” (ALSINA, 2009). Para ele, a Política Externa de conciliação/moderação não justificam a fragilidade militar do país. Não havendo na história caso de grande país bem-sucedido no cenário internacional “que não tenha resolvido satisfatoriamente a coerência entre suas dimensões geográfica, econômica, demográfica e estratégica, sem que o sentimento nacional compreendesse e apoiasse as preocupações sensatas, concernentes à Defesa”. Segundo ele, se isso acontecesse no Brasil, sua presença cresceria naturalmente no cenário internacional e se tornaria finalmente membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Porém esse destaque que não ocorreria por “mera volição política, exigiria capacidade para honrá-lo (ALSINA, 2009; FLORES, 2009).

Outro conceito que merece atenção especial é o de Interesse Nacional. Porém, o problema é que nem se chegou ainda a um consenso no meio acadêmico nem no meio político acerca de sua definição. Como mostra o professor Renato Janine Ribeiro, os pensamentos podem ser diferentes e conforme o Ministro Nelson Jobim revela, existem problemas gerados na prática, pela falta dessa definição. Existe também o pensamento de que o interesse não daria conta de tudo o que um Estado independente quer ou deseja. O risco de se pensar em termos de interesse para os Estados, como para qualquer pessoa, individuais ou coletivas, físicas ou jurídicas, seria de se exigir delas uma racionalidade que deixa algo de lado. O que não significa que esse elemento abandonado seja bom (RIBEIRO, 2008). O Ministro Jobim discorre em seu artigo acerca das funções do comitê para a formulação da END. Trata de assuntos estratégicos específicos do reaparelhamento, da reorganização da Indústria de Defesa, o Conselho Sul-Americano de Defesa e o serviço obrigatório. Ele defende, principalmente, Defesa na agenda nacional. E compartilha preocupações de outros autores sobre o fato não existir um diálogo sobre o assunto na sociedade em geral:

“Ao retraimento do poder civil correspondeu a reação esperada no meio militar: os militares chamaram a si a tarefa de formular a política de Defesa. Como consequência necessária, os temas de Defesa saíram da agenda nacional. Executivo e Legislativo passaram a vê-los como exclusiva agenda militar [...] No meio acadêmico, desenvolveu-se processo semelhante. Houve distanciamento. São poucos os estudiosos que se vincularam aos temas de Defesa. Há mesmo pesquisadores que foram questionados – por seus colegas – sobre as suas motivações ao orientarem-se para assuntos militares. Em outros países, tais temas são objeto de profundo interesse intelectual. Há abundante produção, em instituições civis, de estudos na área. O intercâmbio entre civis e militares dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle.” (JOBIM, 2003).

Isso seria essencial para responder perguntas como: O que quer o Brasil de suas Forças Armadas? Fica muito claro na própria Estratégia Nacional de Defesa, a necessidade do país de se defender:

“Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa.” (BRASIL, 2008).

Remetendo à discussão inicial, talvez seja por sua característica de sistema presidencialista, que a Política de Defesa do país venha sendo conduzida através de decretos presidenciais. Porém esse fato não exclui a participação do Poder Legislativo, que desempenha papel fundamental nas decisões relativas à política externa como se observa em outras partes do mundo.

Tudo isso também contribui para a imagem que o Brasil projeta no cenário internacional, ou seja, a forma como é visto pelos outros países. Isso talvez evidencie sua fragilidade e vulnerabilidade militar. O que expõe o país à uma situação bastante perigosa.² “The practice of not taking military claims seriously remains more evident among legislators than presidents. At the risk of exaggeration, conditions of the 1980s and 1990s have rendered the Brazilian military somewhat of a paper tiger.” (HUNTER, 1997, p. 23).

² Segundo a corrente Realista, um país não deve demonstrar fraqueza e vulnerabilidade militar. Isso porque assim que possível, será alvo do ataque dos demais países, estando muito mais propenso à invasão.

No sistema de governo presidencialista, o chefe de governo é o presidente que é ao mesmo tempo chefe de Estado. Ele é escolhido através de eleições democráticas e seu mandato tem período prefixado. Cabe a ele mesmo escolher sua equipe de ministros. Esse modelo de governo é baseado no sistema americano, cuja divisão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) fora antes idealizada por Montesquieu. Nesse sistema, o Poder Executivo tenderá a ter dominância na arena administrativa. Isso porque detém controle direto sobre a administração. Esse poder é ainda elevado pelo poder formal do qual o presidente pode estar investido, de editar decretos – lei. Dessa forma, ele adquire muita vantagem sobre os outros participantes do jogo político e uma alta capacidade ofensiva. Assim, se o presidente inunda a pauta de decisões do Legislativo com “medidas provisórias”, torna-se mais difícil a este poder deliberar antes dos efeitos dessas medidas se tornarem irreversíveis (CINTRA e AVELAR, 2007, p. 37 a 40).

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno apresentam um grande estudo sobre o comportamento brasileiro no que diz respeito a sua política externa. Afirmam que, historicamente, o objetivo maior da política externa brasileira foi o desenvolvimento, tanto econômico quanto social e a manutenção de sua autonomia política. Eles ainda evidenciam aspectos estruturais que davam sentido às escolhas da nação. E também apresentam as responsabilidades assumidas por diversos setores da sociedade e do próprio Estado na formulação das diretrizes seguidas pelo país, expondo ainda os objetivos de longo prazo e os interesses nacionais que justificavam as relações internacionais do Brasil. (CERVO e BUENO, 2002)

Esse comportamento do Brasil em relação a política externa é essencial para entender situá-lo no cenário internacional e se ter uma visão mais ampla da aplicação dos modelos de processo decisório.

O Poder Legislativo também possui suas responsabilidades e competências determinadas pela Constituição Federal. E diante de um tema tão importante no sistema internacional, quais seriam as manifestações na realidade, de influência eficaz das discussões e decisões do Congresso Nacional quanto à Defesa Nacional?

1.4. Modelos do Processo Decisório

Para entender melhor como as decisões acerca de Defesa Nacional são tomadas, o presente estudo faz uso de alguns modelos de Relações Internacionais. Allison apresentou a

Teoria de Processos Decisórios através de 3 modelos. Ele aplicou essa teoria no caso da crise dos mísseis de Cuba, acontecimento que pôs em risco a Defesa Nacional dos Estados Unidos em outubro de 1962. Nesse contexto, ele busca entender o delicado processo decisório do bloqueio a Cuba, explorando ainda as outras opções e suas conseqüências. Para melhor entendimento do levantamento de dados e futura análise a respeito de como o tema de Defesa Nacional é articulado no processo de tomada de decisão, cabe aqui a exposição dessa perspectiva teórica.

O Modelo I trata basicamente do comportamento da nação como unidade. Parte da idéia que todos os “movimentos” de agentes tomadores de decisão dentro do Estado se comportam de determinada maneira para que o “plano”, objetivo ou interesse da nação seja alcançado, lembrando um jogo de xadrez. Existindo uma estratégia, as peças se movem racionalmente de acordo com ela. O Modelo II lida com as burocracias dentro do Estado. Elas desenvolvem papéis específicos e tem seus processos mecanizados, como nos ministérios, onde todos desenvolvem rotinas, papéis mais burocráticos, que dificilmente mudam, mas que fazem com que a máquina pública funcione adequadamente. O Modelo III analisa “os jogadores”. São os tomadores de decisão, realmente relevantes no jogo, ou seja, aqueles que em determinados momentos devem tomar decisões essenciais para o país. Por essa ótica, essas pessoas desempenham papéis importantes, principalmente quando o país está em alguma situação em que deve definir os rumos de determinadas políticas perante algum acontecimento. Portanto, nesse modelo, são consideradas outras variáveis que influenciam os tomadores de decisão e que acabam refletindo em suas decisões, definindo a direção que o país irá tomar.³

Através desses três modelos conceituais, Allison procurou entender um evento de política externa. Porém, como bem observado por ele, esses modelos não são excludentes, ao contrário, podem se complementar, dando opções de perspectivas para análise do pesquisador.

1.5. Modelo I: Escolha Racional

Segundo Allison, a tomada de decisão, por um pequeno grupo de pessoas num contexto de grande ameaça, seria um caso de escolha racional, por excelência. Hans Morgenthau⁴, por exemplo, explicou que as causas da Segunda Guerra Mundial estavam no

³ Todos os três modelos expostos a seguir foram apresentados por Allison em sua obra “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis” de 1969.

⁴ Um dos “país” do Realismo Clássico

desequilíbrio da balança de poder na Europa. Ele se concentra nas escolhas das nações. Nações que se comportam sucessivamente como um ser inteligente e racional, independentemente dos motivos, preferências e qualidades intelectuais e morais dos estadistas. Isso criaria uma continuidade na política externa. Seriam influências de “forças profundas” ligadas às características do sistema internacional que também criam limites.

Para o autor, dissuasão na era nuclear, seria um exemplo disso. Uma das proposições seria que em uma situação de dissuasão mútua, a probabilidade de guerra nuclear é reduzida, pois a escolha mais razoável é de não se atacarem, já que ambos têm uma enorme capacidade de destruição, ambos seriam eliminados. Ou seja, a razão guia as decisões dos Estados e isso traz certa estabilidade nessas situações. A confiança na contenção decorre de cálculos. Em uma situação de "equilíbrio", mas de vulnerabilidade, não há motivos para um adversário racional decidir atacar primeiro se a capacidade de retaliação do inimigo é inaceitável. Nenhum agente racional poderia optar por essa linha de ação (uma vez que essa escolha é o equivalente a escolher eliminação mútua). Nessa situação, só o poder poderá conter o poder, pois em último caso trata-se da única garantia de ambos.

A fundação desse pensamento é a suposição de um comportamento racional, e não apenas inteligente, mas de comportamento motivado pelo cálculo consciente de vantagens. Cálculo que, por sua vez é baseado em um explícito sistema interno de valores consistentes. Assume-se que o que deve ser explicado é uma ação, ou seja, a realização de algum propósito ou intenção. Assim, o ator é o Estado e a linha de ação é escolhida como uma resposta calculada para um problema estratégico, sendo que a explicação consiste em mostrar como essa decisão foi uma escolha razoável, levando em conta os objetivos da nação. Este conjunto de pressupostos caracteriza o modelo de escolha racional na tentativa de explicar os atos das nações sobre acontecimentos em assuntos externos.

Para se entender o paradigma da escolha racional, compreende-se que a unidade básica de análise é a política e que dessa forma os governos nacionais irão selecionar a ação que irá maximizar os ganhos de seus objetivos estratégicos, como uma “solução” a um problema externo. A nação ou governo, concebido como um ser racional unitário, com um controle central e completamente informado, é o agente. Este ator tem um conjunto de objetivos específicos (o equivalente a uma função de utilidade consistente), um conjunto de opções já identificadas, e uma previsão das conseqüências que se seguem a partir de cada alternativa. A

ação é escolhida em resposta ao problema estratégico que o país enfrenta. Ameaças e oportunidades que surgem no sistema internacional pressionam as nações a responder.

A convergência das atividades dos representantes relevantes do governo constitui a "solução" escolhida pela nação. Assim, a ação é concebida como uma escolha de estado estacionário entre alternativas. Ação de escolha inclui em primeiro lugar: metas e objetivos. Onde a segurança nacional e os interesses nacionais são as principais categorias e onde as metas estratégicas são concebidas. Nações buscam segurança e uma gama de novos objetivos. Em segundo lugar: opções. Vários cursos de ação relevantes para um problema estratégico fornecem um espectro de opções. Em terceiro lugar: consequências. Cada alternativa de curso de ação irá produzir uma série de consequências. Variantes que consistem em custos e benefícios. Em quarto lugar: a escolha racional é o valor "maximização". O agente racional escolhe a alternativa cujas consequências estão no nível mais alto em termos de suas metas e objetivos. Portanto, se uma nação tomou determinada ação, essa nação deve dispor dos melhores meios para realizá-la. Ou seja, trata-se do valor maximização dos meios.

Nesse contexto se tem duas proposições gerais sobre esse modelo. O aumento no custo de uma alternativa, ou seja, uma redução no valor do conjunto de consequências que se seguirão a partir dessa ação, ou uma redução na probabilidade de alcançar metas fixas, reduz a probabilidade dessa alternativa ser escolhida. E a diminuição dos custos de uma alternativa, ou seja, um aumento no valor do conjunto de consequências que se seguirão a partir dessa alternativa, ou um aumento na probabilidade de alcançar metas fixas, aumenta a probabilidade dessa ação ser escolhida.

1.6. Modelo II: Processo Organizacional

Esse modelo, segundo Allison, não compreenderia o Estado como um ser unitário e totalmente informado. Isso, na verdade, seria uma simplificação da realidade, pois esconde o fato que o "governo" é composto por um conglomerado de organizações que dispõem de certa independência, com vida própria e substancial. Dessa forma, os líderes do governo se sentam, formalmente, em cima desse conglomerado. E é através desses sensores organizacionais que os governos percebem problemas.

É a partir dessas organizações que o governo irá processar informações e só então definir alternativas e estimar consequências. Porém as organizações trabalham com rotinas o

que torna o comportamento do governo menos constituído de escolhas deliberadas de líderes e mais dependente dos resultados do funcionamento padrão de suas organizações.

Para responder a um amplo espectro de problemas, os governos são compostos por grandes organizações entre as quais a responsabilidade por determinadas áreas está dividida. Cada uma atende a um conjunto de problemas e atua com certa independência sobre esse eles. Mas problemas importantes podem ficar sob o domínio exclusivo de uma única organização. Assim o governo exerce controle sobre o que é relevante e as organizações são coordenadas por líderes do governo, que podem fazer modificações, mas não podem controlar substancialmente ou alterar o comportamento das organizações.

O comportamento dessas organizações é, conseqüentemente, o comportamento do governo. Mas organizações não mudam com facilidade. Ocorre um processo de aprendizagem de forma gradual, ao longo do tempo. Dramática mudança organizacional ocorre em resposta a crises graves, mas tanto a aprendizagem como a mudança são influenciadas pela atual capacidade organizacional. Para se entender melhor seu comportamento, é necessário dispor de informações adicionais sobre uma determinada organização, pois só a partir de uma maior especificação se observa demonstrações de tendência.

O paradigma dos processos organizacionais consiste na unidade básica de análise das respostas da política organizacional em meio a acontecimentos da política internacional, em três sentidos críticos. Em primeiro lugar, ocorrências reais são respostas organizacionais. Em uma situação de combate, por exemplo, os soldados pertencem ao exército, que por sua vez é uma organização. Ou seja, estão realizando uma ação organizacional. Sua resposta no campo deve estar de acordo com suas rotinas organizacionais. Os líderes do governo podem fazer algumas modificações e exercer alguma escolha em saídas comanando. Mas essência de comportamento, o *modus operandi* é determinado por procedimentos previamente estabelecidos. Em segundo lugar, rotinas organizacionais existentes para a desinstalação ou reinstalação apresentam capacidade física e constituem as opções eficazes disponíveis aos líderes do governo quando confrontados com qualquer problema. Em terceiro lugar, as respostas organizacionais estruturam a situação na qual os líderes devem tomaram uma decisão a respeito de um problema. As conclusões dos processos organizacionais levantam, identificam e apresentam o problema, fornecendo as informações e tomam as providências iniciais diante da questão que será levada aos líderes. Assim, os presidentes raramente, ou nunca, tomariam decisões, especialmente em assuntos de política externa, simplesmente

colocando suas conclusões em uma folha de papel. As decisões básicas, que resultam nas suas escolhas, muitas vezes, já foram previamente feitas. Isso porque entendendo-se a estrutura (que fora antes determinada por conclusões organizacionais) da situação em que está o problema, que a escolha formal dos dirigentes frequentemente não é o clímax do processo decisório.

O ator do Processo Organizacional, conforme proposto por Allison, não é uma nação ou governo, mas sim uma constelação de aliados em organizações sobre a qual os líderes do governo se colocam. Aqui, a divisão dos problemas também gera uma descentralização do poder. Isso porque a fiscalização das múltiplas facetas das relações internacionais exige que os problemas sejam fracionados e distribuídos a diversas entidades. Segundo Allison, para evitar a paralisia, o poder primário deve acompanhar a responsabilidade primária. Mas se as organizações estão autorizadas a fazer qualquer coisa, uma grande parte do que eles fazem será determinado dentro da organização. Assim, cada uma delas irá identificar problemas, processar informações e colocar em ação uma série de procedimentos de maneira quase independente, porém dentro das diretrizes gerais da política nacional. Porém fracionar problemas e poder seria uma faca de dois gumes. Por um lado permite uma atenção especial, mais próxima às particularidades dos problema e por outro, ela sempre responde da forma como foi programada. Responsabilidade primária por um conjunto de problemas incentiva um comportamento paroquial. Tudo isso dá mais estabilidades a organização no que diz respeito às prioridades operacionais, percepções e problemas.

Trata-se portanto, de procedimentos *standard*, que não mudam rapidamente ou facilmente. Sem estes, não seria possível a realização de determinadas tarefas. Mas por causa de procedimentos padrão, o comportamento organizacional em alguns casos parece sobrecarregado de formalização, lento ou impróprio. No que diz respeito à centralização de coordenação e ao controle, a ação requer descentralização da responsabilidade e do poder. Mas alguns problemas saem da jurisdição de várias organizações. Isso gera demandas para que na condução da política externa, o poder seja centralizado, garantindo o envolvimento dos líderes do governo nos procedimentos organizacionais.

Através desse modelo, Allison afirma que se uma nação toma determinada ação, seus componentes organizacionais já desenvolveram seu papel e rotinas bem antes para que se tivesse condições de chegar naquele momento. E as proposições gerais dessa perspectiva seriam que rotinas permitiriam um grande número de indivíduos ordinários lidarem um com

grande número de situações, diariamente, sem exigir muita reflexão, apenas estímulo básico para que operem. Outra proposição geral a ser considerada é a flexibilidade limitada desse processo, assim como a viabilidade administrativa.

1.7. Modelo III: Políticas Burocráticas

Nesse modelo, os líderes que estão sobre as organizações não seriam um grupo “monolítico”. Pelo contrário, cada um seria um jogador em um jogo central e competitivo. O nome do jogo é política burocrática: negociando por canais regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo. Assim o comportamento do governo pode ser entendido de acordo com um terceiro modelo conceitual que não respostas organizacionais, mas como respostas de jogos de negociação.

Esse modelo identifica vários atores e eles não focam somente em um problema estratégico, mas em diversos tipos de problemas. Em termos de várias metas do que é nacional, organizacional e pessoal. Esses líderes tomam decisões governamentais não por escolha racional, mas pelo que o autor chama de *pulling and hauling*, que seria a política.

O aparelho de cada governo nacional constituiria uma arena complexa para o jogo intra-nacional. Os líderes políticos sobre esse aparelho são os homens que ocupam posições importantes no topo das organizações chave e formam o círculo de atores centrais. Ascensão a esse círculo lhes dá alguma posição de independência. A descentralização necessária das decisões necessárias de política externa, para que o poder seja compartilhado, o que garante que cada jogador tenha uma margem de manobra considerável.

A natureza dos problemas de política externa faria com que houvesse desacordo entre homens de considerável entendimento, sobre o que deve ser feito em questões fundamentais. Análises de diferentes geram recomendações conflitantes. Responsabilidades distintas nos ombros de personalidades diferentes incentivam as diferenças de percepções e prioridades. Mas todas as questões são de uma importância de primeira ordem. O que a nação faz realmente importa, portanto, uma escolha errada pode significar um dano irreparável. Assim, os homens responsáveis são obrigados a lutar por aquilo que eles estão convencidos é certo. Eles dividem o poder, mas divergem sobre o que deve ser feito e as diferenças devem ser consideradas, e segundo Allison, esse ambiente exige que a política seja resolvida pela política. O que a nação faz, por vezes, é o resultado do triunfo de um grupo sobre os outros. Mais frequentemente, porém, diferentes grupos com direções diferentes geram um resultado

distante do que qualquer um queria. Assim, o que move as peças do xadrez não são simplesmente as razões da estratégia de um plano de ação, nem as rotinas organizacionais ditam uma alternativa, mas o poder e a habilidade de defensores e opositores da ação em questão.

Como os problemas de política externa surgem em questões discretas e decisões só são determinadas em um jogo de cada vez, o resultado seria insuficiente. Mas a maioria dos problemas surge aos poucos, ao longo do tempo e centenas de questões competem pela atenção dos jogadores a cada dia. Cada jogador é forçado a fixar-se sobre seus problemas para esse dia, combatê-los em seus próprios termos, e passar para o próximo. Assim, os de caráter emergente são processados no ritmo com que o jogo é jogado e convergem para produzir decisões e ações no governo. As escolhas feitas por um jogador têm resultados no jogo central, essas peças, quando convergem, constituem o comportamento do governo.

Aqui, segundo Allison, o conceito de política de segurança nacional como resultado político contradiz tanto o imaginário do público e como da acadêmica ortodoxa. Afirmam que questões vitais para a segurança nacional são demasiadamente importantes para ser resultado de jogos políticos e essas questões devem estar acima da política. Acusar alguém de "brincar com a política de segurança nacional" seria uma acusação muito grave. Porém, fatores internos da política, a tornariam o que o autor chama de *messy*.

O paradigma da política burocrática teria como unidade básica de análise a política adotada como resultado do jogo político, onde as decisões e ações dos governos são essencialmente intra-nacionais, no sentido de que o que acontece não é uma escolha de uma solução para um problema, mas sim resultados do compromisso, coligação, concorrência e confusão entre os líderes do governo, que vêem diferentes faces de um problema. Isso seria política como jogos de negociação. Então, canais regulares estruturariam o jogo e prazos forçariam jogadores ocupados a dar atenção a determinado problema. Os movimentos no jogo de xadrez devem assim ser explicados em termos de “barganha” entre os jogadores com poderes divididos e assimétricos, objetivos diferentes em sub-jogos distintos.

Portanto, entende-se que os jogadores nessas posições são os atores. Não se trata de uma nação unitária, nem um conglomerado de organizações, mas sim de vários indivíduos participantes, que nem sempre tem igual relevância devido à hierarquia que estrutura o jogo. Apesar de, no Poder Legislativo, a igualdade formal entre eles se opor a estrutura do jogo no

Executivo. Os grupos onde estão inseridos esses jogadores constituem um agente por um tipo de governo em particular, sendo esses jogadores, simplesmente homens em suas profissões.

Indivíduos se tornam jogadores no jogo de política de segurança nacional quando passam a ocupar posições chave. Essas posições definem o que eles podem e o que devem fazer. É preciso ter em mente que esses jogadores são pessoas normais, com metabolismos diferentes. E dessa forma, as políticas burocráticas são um misto de personalidades.

Nesse contexto e pela perspectiva do Poder Executivo, por exemplo, membros do Congresso, a mídia, grupos de interesse e o público em geral, foram um círculo em volta da arena central. Círculo que demarcam o limite do que é ou não permitido e é dentro dele que acontece o jogo. Para motivar os membros de seu grupo, o jogador teria que estar sensível à orientação do grupo. Esse tipo de característica é devido à bagagem que os jogadores trazem para as posições. Sensibilidade para pressões e bagagem, portanto, são necessários para muitas previsões.

Cabe aqui abordar idéias de interesses, o que está em jogo e poder. Sendo que jogos são jogados para determinar os resultados, alguns, como o bem-estar de seus amigos, e seus interesses pessoais podem impedir a concepção de cada jogador de interesse nacional e dos programas específicos aos quais ele está comprometido. Essa sobreposição de interesses constitui as apostas do que está em jogo e pelo quê se joga. Sendo que a habilidade de cada jogador de ser bem sucedido no jogo depende de seu poder. Ou seja, influência eficaz sobre os resultados da política. Trata-se de uma mistura de pelo menos três elementos: vantagens de barganha (a partir de autoridade formal e obrigações, apoio institucional, experiência, conhecimento e status), habilidade e motivação em utilizar as vantagens de barganha, assim como as percepções de outros jogadores (que são os dois primeiros elementos). O que, de acordo com Allison, é o mais complexo e sutil dos jogos conhecidos pelo homem.

A estrutura do jogo de poder é compartilhada por pessoas com responsabilidades distintas. Pelas regras do jogo, aquele que hesita perde sua chance de jogar naquele momento, e quem está incerto sobre sua recomendação é dominado por outras pessoas que têm certeza. Essas mesmas regras pressionam os jogadores a escolher um lado e jogar. As recompensas do jogo eficaz, ou seja, o impacto nos resultados é um incentivo a “jogar duro”. Suas estratégias e táticas são bem similares as formalizadas pelos teóricos de Relações Internacionais.

Tudo isso torna possível algumas proposições gerais. Primeiro, que a ação não pressupõe intenção, de forma que a soma do comportamento dos representantes de um governo, raramente acontece da forma almejada por todos os indivíduos ou grupos. Segundo, que o que os jogadores defendem também depende das circunstâncias em que eles próprios se encontram. E terceiro, que a forma como os jogadores se comportam não depende somente das circunstâncias em que se encontram, mas também de quem são, ou do cargo que ocupam.

Para melhor entender o processo no Brasil é necessário conhecer as instâncias de decisão. O contexto histórico é importante para que se identifique personagens centrais, os órgãos envolvidos, o funcionamento e possíveis falhas do sistema.

2. ABORDAGEM HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES COMPETENTES

Para que se entenda como a Política de Defesa Nacional é articulada no Brasil, é necessário que se faça um levantamento histórico recente das instâncias onde tramitam os assuntos relacionados ao tema. Na primeira parte deste capítulo será exposto um breve histórico das mudanças ocorridas durante o governo FHC (que em sua maioria aconteceram no âmbito do Poder Executivo), cujas implicações são percebidas até o segundo mandato do governo Lula, período objeto do presente estudo. Já a segunda parte do capítulo irá tratar a respeito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sua criação e competências, para melhor entendimento da futura análise de processo decisório através do estudo de caso.

2.1. Contexto histórico

Qual a importância e o destaque que o Estado tem atribuído à sua política de Defesa ao longo dos últimos anos? Essa é uma pergunta central para se entender o processo decisório relativo a tal política dentro do Brasil, pois uma vez identificado seu nível de prioridade, quais as instâncias envolvidas e quais os atores mais engajados, fica mais fácil entender suas razões, seus interesses em manter o tema dentro da agenda política ou não.

Em seus artigos, Alsina (2003; 2009) aborda a dimensão da segurança internacional e seus reflexos na Política de Defesa no Brasil. Através do método de estudo de caso, ele realizou extensa pesquisa sobre o histórico da formulação das políticas de Defesa do país, colhendo dados e entrevistando os vários personagens importantes do cenário político brasileiro envolvidas no processo decisório.

Na ausência de ameaças externas clássicas somadas ao desinteresse do poder político, segundo ele, a instrumentalidade do poder militar passou a ser pouco considerada no Brasil. Houve, no entanto, preocupações para se resolver esse problema. Ele aponta as tentativas, nesse período, de criação de mecanismos de articulação da política de Defesa. Primeiramente identificou a intenção de criação de um órgão mediador no antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) como tentativa de se chegar à criação do Ministério da Defesa (MD). Essa seria uma forma de modernização e racionalização dos meios, conectando as Forças e as submetendo a uma só política de ação. Além de ajudar na articulação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Isso porque conflitos bélicos contemporâneos mostravam que a

combinação das Forças Armadas era um elemento decisivo na guerra. Além disso, pesquisas feitas pelo EMFA apontavam que a maioria dos países democráticos já tinha MDs. Submetendo, portanto, as questões militares ao controle civil. Porém, segundo ele, entre os militares essa idéia teria encontrado muita resistência. O autor ainda descreve vários episódios onde isso fica claro. Porém ainda faltava um documento que expusesse as diretrizes políticas do país quanto à Defesa. Foi quando, a partir de desentendimentos entre as Forças, o Presidente Cardoso criou um Comitê de assuntos de Defesa. O Comitê reunia militares, diplomatas, acadêmicos e técnicos das áreas de orçamento e planejamento, foi inovador por ter aberto o diálogo e o intercâmbio de visões sobre a temática da Defesa Nacional entre civis e representantes da caserna.⁵ Segundo ele, a partir de uma definição genérica do quadro internacional, procurou-se estabelecer um elenco de prioridades⁶ (ALSINA, 2003).

Porém, o desentendimento entre as forças continuava e adiava a criação do MD. Foi quando o Presidente determinou a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN). Entre as atribuições da CREDEN estariam: a formulação de políticas, o estabelecimento de diretrizes, a aprovação e o acompanhamento de programas governamentais nas seguintes áreas: cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas e direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos internacionais, imigração e atividades de inteligência. Eram membros da Câmara: os Ministros das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA, Casa Civil, Casa Militar e da SAE. Ela fora convocada para formular a Política de Defesa Nacional (PDN). Segundo o autor, o então Secretário de Assuntos Estratégicos Ronaldo Sardenberg teria desempenhado papel central, pois era um dos principais interlocutores civis sobre assuntos militares junto ao Presidente, ressaltando a necessidade de que as Forças Armadas oferecessem respaldo à ação diplomática. Apesar da dificuldade de se chegar a um consenso entre as burocracias complexas sobre Política de Defesa, em apenas dois meses ela fora elaborada. Em termos básicos, o Itamaraty teria privilegiado a dimensão da cooperação, de matriz grociana e demonstrado o maior engajamento no processo de criação da SAE e as Forças não se entendiam. A Marinha tinha uma visão mais ambiciosa sobre a posição que o Brasil tinha que ocupar no mundo, enquanto o Exército privilegiaria uma postura, talvez modesta, em que a idéia de projeção de poder é

⁵ Caserna é a construção destinada ao alojamento de soldados; quartel. O autor, portanto, faz referência aos militares.

⁶ Seriam programas, compra de armas e dotações orçamentárias correspondentes.

secundária em relação à “estratégia da presença.” No entanto, a conclusão a o autor chegou foi que a principal divergência entre Forças Armadas e Itamaraty era quanto à instrumentalidade do poder militar para uma política externa que implicasse, apenas, a busca do consenso, sem custos nem riscos. Para ele, é importante lembrar também o trabalho no passado do patrono da diplomacia brasileira, Rio Branco, no âmbito da Defesa Nacional (ALSINA, 2003). Dever-se-ia pensar política externa de forma integral e sem exclusão de opções.

Entre outras razões, o que se observa na prática é que falta articulação entre os ministérios responsáveis pela formulação e aplicação da Política de Defesa. Apesar de existirem órgãos intermediadores, é historicamente perceptível uma coordenação falha. A comunicação entre os órgãos não alcança os grandes resultados esperados e isso ainda dentro do próprio Poder Executivo.

Ainda segundo o mesmo autor, a PDN, no entanto, ainda confundia conceitos de segurança com conceitos de Defesa, era muito ampla e tratava o tema de forma genérica. Possuía também aspectos positivos e inovadores: a participação civil em sua formulação, a confirmação que a PDN é relativa às ameaças vindas do exterior, vinculando, portanto, militares e diplomatas, porém não havia transitado pelo Congresso Nacional, em convergência com outros autores aqui pesquisados. A prioridade conferida à vinculação da Política de Defesa à política externa expressa na PDN, não estaria calcada em um amplo consenso político, já que fora elaborada no âmbito do Executivo e só depois apresentada ao Congresso, ou em um planejamento diplomático que defendesse a utilização do poder militar como ferramenta efetiva. A PDN teria, segundo ele, representado muito pouco em termos objetivos.⁷

Com a criação desse documento, haveria um motivo técnico (articulação) e político para a criação do MD. Porém, o autor concluiu que a falta de um elemento integrador permanece mesmo após a PDN e MD. Eles não foram capazes de articular as políticas Externa e de Defesa, as relações se manteriam desvinculadas no que concerne à coordenação de esforços de longo prazo. Aqui, é necessário lembrar que grande parte dos autores pesquisados se mantém otimistas quanto à Estratégia Nacional de Defesa, isso se ela vier realmente a ser implementada. Alsina enfatiza a necessidade da participação do Poder

⁷ Mais tarde em 2005, foi lançado o PDN II, já no governo Lula. O novo documento pouco teria evoluído em relação ao primeiro, pois ainda seria muito geral.

Legislativo. “O mesmo não pode ser dito do legislativo – que manteve quase inalterado seu sólido desinteresse pelos assuntos relacionados à defesa.” (ALSINA, 2003).

Tradicionalmente, o Brasil sempre procurou dar ênfase à sua natureza pacífica, exaltando sempre a resolução de conflitos através da diplomacia. Isso, porém, não justifica sua vulnerabilidade militar, ou seja, nem tanto por sua capacidade de atacar, mas principalmente seu despreparo em se defender. Talvez, seus discursos sejam uma forma de justificar essa deficiência, de forma a afastar a idéia de que o país precise se armar ou se preparar, pois conflitos militares seriam uma realidade distante. Porém, correntes tradicionais das Relações Internacionais, como o Realismo Político, alertam para o caráter anárquico do cenário internacional, onde cada Estado busca seus próprios interesses, interesses esses que são definidos em termos de poder. Assim sendo, apesar dos vários mecanismos de cooperação criados ao longo dos anos, não existe nenhuma garantia absoluta de segurança. Nessas condições, seu poder militar, ou seja, o uso da força se torna indispensável à sobrevivência de cada unidade do sistema. Isso porque é o desequilíbrio da balança de poder que gera a guerra e é o Estado tem responsabilidade de defender seu território e sua população.

Em 2003 teve início um ciclo de debates que contribuiu para discussão do tema por políticos, o Ministro da Defesa, empresários, militares, pesquisadores, entre outros. Renato Dagnino analisa o acontecido como uma forma de outros grupos de pressão organizados participarem, influenciando o processo de elaboração das políticas públicas a ela atinentes. A revitalização da Indústria de Defesa teria sido uma reivindicação de militares e empresários, seus argumentos eram, entre outros, que o desenvolvimento científico e tecnológico iriam representar ganhos que também estariam disponíveis para a população civil, trataria de ganhos para o comércio exterior, uma possível diminuição importação de materiais bélicos e vantagens geopolíticas para atingir os interesses nacionais. O autor ainda chama de escasso o volume de dados empíricos e informações sistemáticas que caracteriza os processos decisórios em que intervêm atores relacionados à esfera militar (DAGNINO, 2009).

Aqui também cabe citar a importância do intercâmbio nas diversas esferas da sociedade, pois concretizar o plano estratégico não aconteceria automaticamente. Demandaria trabalho conjunto entre as organizações militares, o governo e a academia. A questão não seria exclusivamente militar ou acadêmica. Mas envolveria diversas esferas do conhecimento e do próprio país, para tentar diminuir o risco do desamparo nacional diante do bélico (PROENÇA et. al. 2007).

Em seu artigo, Adriana A. Marques discorre a cerca das mudanças internacionais que sucederam a Guerra Fria. Observam-se claras diferenças conceituais em relação ao Alsina em termos de Segurança e Defesa, pois a autora considera questões inerentes às outras faces da Segurança Nacional como sendo responsabilidades do âmbito da Defesa. No entanto, suas opiniões convergem no que diz respeito à importância do Congresso na Política de Defesa. Ela ainda destacou o período de ditadura, quando o parlamento era impedido de exercer todo seu poder de ação. Ao contrário do autor, ainda, ela enxerga na PDN mudanças muito importantes e substanciais para os rumos da Defesa Nacional. Também diferem quanto à importância institucional dos militares e da PDN. De acordo com ela, os militares não seriam mais politicamente autônomos, mas manteriam um elevado grau de autonomia institucional que precisaria ser revista pelos grupos dirigentes e pela sociedade civil organizada. A Política de Defesa Nacional seria então o primeiro passo no sentido de restringir essa autonomia (MARQUES, 2003).

Seguindo essa linha de pensamento, de mudanças no contexto internacional, os novos atores e novas formas de ameaças teriam modificado os conceitos de Segurança e Defesa e, portanto, os militares deveriam se adequar às novas funções. Maria Helena de Castro Santos, porém, concorda com Alsina quando fala sobre a PDN, mas todos eles vêem a necessidade de ampla participação no processo. Além disso, ela argumenta que as Forças Armadas, no Brasil, não têm clara sua missão e que o papel das Forças na Constituição Federal é definido de maneira ambígua. Durante o último mandato do governo Lula também foi conferido aos militares na Amazônia, poder de polícia, o que exemplifica a afirmação da autora sobre a real missão das Forças. Ela chega à conclusão que falta interesse da sociedade e dos políticos em relação ao tema. Um importante passo seria estimular o debate público em torno da questão de segurança e Defesa, pressionando os políticos a incluírem o tema em suas agendas de trabalho e plataformas eleitorais (SANTOS, 2004).

Eliézer Rizzo de Oliveira analisou as diretrizes da END, posterior à PDN. Ele certamente atribui uma enorme importância ao documento, que, segundo ele, já não possui os mesmos constrangimentos de sua antecessora, sendo muito mais direta e específica quanto às diretrizes e objetivos a curto, médio e longo prazo, destacando também a reforma do MD. Porém faz uma crítica. Diz que o documento não se reporta aos conceitos diplomáticos, talvez para afastar do que diz ser uma sombra do Itamaraty de épocas anteriores. Mas não se desvincularia deles no que eles têm de mais importante quanto à integração sul-americana.

Faltaria na END a incorporação da temática da segurança dos cidadãos, pela ótica da segurança pública, pois esse seria o principal desafio para a cooperação dos países da América do Sul (OLIVEIRA, 2009).

Existe ainda o Livro Branco, que é um documento público que contém o contexto amplo da política e estratégia que dizem respeito à Defesa de médio e longo prazo. Ele é produzido a partir de consultas dentro e fora do governo, buscando definir as prioridades nacionais. Seria o resultado da cooperação entre civis militares, líderes políticos, ministérios, organizações não-governamentais, setor industrial, grupos de peritos e os chamados “parceiros internacionais”, que não são identificados pelo documento. Todos estariam envolvidos na construção do Livro Branco para discussão sobre as funções e valor das Forças, sob a coordenação do Ministério da Defesa (LIVRO BRANCO, 2011).

Trata-se também de um documento de prestação de contas orçamental e do planejamento plurianual, contendo dados estratégicos, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas. Nele fica determinado que o Poder Executivo deve enviar à apreciação do Congresso Nacional a cada quatro anos, a partir de 2012, as devidas atualizações sobre a Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e sobre o Livro Branco de Defesa Nacional. (LIVRO BRANCO, 2011).

A respeito dos que devem, teoricamente, estar envolvidos no processo, os autores Domício Proença Júnior e Érico Esteves Duarte afirmam que a subordinação dos militares aos civis se explica pela separação entre eles contrariar a democracia. Não haveria motivo para os civis não tomarem para si os assuntos militares, “que afetam a nação e cada indivíduo de maneira tão visceral.” Os problemas militares não pertencem, em suas palavras, “ao reino do ocultismo, do supra-temporal, ou do recôndito, porque o seu sigilo diz respeito principalmente a questões de material.” Leigos bem informados poderiam analisar, criticar e contribuir na prática para a solução de problemas militares. Para eles, de fato, é imperativo que especialmente professores universitários, estudiosos e leigos, se envolvam com o problema da Defesa Nacional, pois se não o fizerem já estaria condenado ao fracasso qualquer tipo de esforço de rearmamento ou de guerra. Não podendo, o estudo da guerra na academia se tornar marginal, incidental, assistemático, marcado principalmente por militares escrevendo para militares, quando na verdade deveria ser cidadãos escrevendo para cidadãos. Segundo eles, Earle já condenava a omissão da academia, que responde pela qualidade do conteúdo e pela oportunidade de sua contribuição no debate público. Essa seria a tarefa primeira da academia.

O debate político sobre estratégia e o uso da força não seria apenas uma questão de tempos de guerra, mas independente do governo, uma questão de Política de Estado. A possibilidade dos tomadores de decisão terem claras as alternativas da ação governamental dependeria da academia, que segundo ele, é a única capaz de apresentar, criticar fatos e alternativas, através da pesquisa. Ela seria ainda, a fonte de conhecimento concreto, diferente do senso comum e afirmações impostas por veículos midiáticos. Pois somente o professor universitário e os estudiosos poderiam consolidar um estudo continuado, com objetividade. Os eleitores seriam os oficiais da reserva e estadistas de amanhã. Este estudo revela o pensamento da estratégia como elemento central na guerra, sendo que ela existiria para que a guerra seja útil ao Estado, para que ele possa se necessário, usar de força para atingir seus objetivos políticos (PROENÇA et. al. 2007).

2.2. A Comissão

De acordo com o regimento interno do Senado, são seis as comissões permanentes, sendo a CRE uma delas. O regimento também determina a quantidade dos membros das comissões e o número previsto para a CRE é de 19 senadores. Também fica determinado que cabe às comissões permanentes criar subcomissões permanentes ou temporárias, até no máximo quatro. Quanto ao funcionamento dessas subcomissões, serão aplicadas as mesmas disposições do regimento previstas para as comissões, mas os relatórios aprovados pelas subcomissões deverão ser submetidos ao plenário da comissão ao qual pertence. Durante os anos estudados, a CRE possuía quatro subcomissões. Eram elas: Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira, Subcomissão Permanente de Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior e a Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas (REGIMENTO INTERNO, 2003).

Também está previsto que os membros das comissões serão determinados pelo presidente da mesma, mediante indicação dos líderes partidários, sendo que deve haver participação proporcional das representações dos partidos atuantes no Senado, de acordo com o art. 58, § 1º da Constituição. Tais líderes indicam tanto os titulares quanto seus respectivos suplentes que serão posteriormente convocados pelo presidente, respeitando a ordem numérica e a representação dos partidos.

Quanto à convocação e comparecimento de Ministros de Estado, o regimento prevê que o Ministro deve comparecer sempre que convocado existindo requerimento de qualquer senador ou comissão. Poderá ainda participar quando houver preparado exposição para esclarecimento de determinado assunto. As reuniões as quais o Ministro de Estado comparecer são destinadas somente para tal finalidade (REGIMENTO INTERNO, 2003).

2.3. Suas competências

Segundo o art. 103 do regimento interno, cabe à CRE emitir parecer sobre: propostas aos atos e relações internacionais; indicação de nome para chefe de missão diplomática; requerimentos de votos de censura ou aplauso quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais, Forças Armadas, passagem de Forças estrangeiras, declaração de guerra e celebração de paz e assuntos referentes a Organizações Internacionais. Também é previsto que um de seus membros deverá sempre integrar comissões enviadas pelo Senado ao exterior (REGIMENTO INTERNO, 2003).

O art. 107 prevê que as reuniões ordinárias da comissão devem ocorrer semanalmente, sendo o horário da CRE às quintas-feiras, dez horas. Todas as reuniões são públicas, salvo algumas exceções quando as reuniões serão secretas para deliberar sobre: declaração de guerra ou celebração de paz; trânsito ou permanência temporária de Forças estrangeiras no território nacional e escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente, de acordo com o art. 116. Nessas reuniões só são permitidas as presenças de senadores e das pessoas a serem ouvidas sobre a matéria. Deputados Federais também podem assistir reuniões secretas desde que não tratem de matéria da competência privativa do Senado (REGIMENTO INTERNO, 2003).

Os relatórios e pareceres da comissão são votados pelos senadores membros, sendo que o voto do autor da proposição não é computado. Em caso de empate, o presidente desempata. Os pareceres são lidos em plenário e publicados no Diário do Senado Federal.

3. APLICAÇÃO DOS MODELOS DE PROCESSO DECISÓRIO

A metodologia de análise usada neste capítulo tem como base de estudo as notas taquigráficas de todas as reuniões da CRE durante o segundo mandato do governo Lula. Foram analisadas as transcrições originais das 169 reuniões do período de 2007 a 2010. Tais transcrições, inclusive, compõem as atas oficiais de cada audiência, disponíveis ao público. Todos os diálogos são fielmente transcritos por funcionários do senado através de notas taquigráficas. Somente quando os senadores se reúnem para votação em sigilo, que a reunião é fechada ao público e então todos que não são membros da comissão deixam o local. Dessa, terminada a votação, a transcrição é retomada e apenas a decisão da comissão é anunciada.

A partir desse material primário, foram escolhidos 3 temas para serem analisados através das categorias de análise do Processo Decisório. A importância da leitura das transcrições também está no fato de se entender não somente o que está na agenda, mas também através de uma linha histórica dos acontecimentos relacionados à defesa nacional, procurar entender os motivos de alguns desses fatos não participarem da agenda. Bem como, através do acompanhamento dos diálogos, entender o processo de deliberação da comissão.

Os temas escolhidos foram: a Estratégia Nacional de Defesa (já abordada nos capítulos anteriores) em especial a questão do reaparelhamento das Forças Armadas, principalmente o episódio da compra dos caças; a defesa do território brasileiro principalmente em torno dos acontecimentos na região de Raposa Serra do Sol, descoberta do pré-sal e da chamada Amazônia Azul; e finalmente os novos debates a cerca da Lei de Anistia e Comissão da Verdade. Aqui é necessário fazer uma breve descrição de tais eventos para apresentação dos fatos e justificar suas escolhas.

A respeito do reaparelhamento das Forças, aspectos técnicos também são relevantes no processo de tomada de decisão e por essa razão, torna-se imprescindível discorrer sobre os fatores técnicos que poderiam influenciar um dos eventos de grande repercussão dentro do país, que foi a compra de novos caças para a Força Aérea Brasileira (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010). Assim, fica mais fácil entender se a escolha é realmente técnica, atendendo, portanto, às necessidades da Força ou política, servindo aos interesses políticos do país ou do governo.

O Projeto FX-2 é uma tentativa de reequipamento e modernização da Força Aérea Brasileira e foi criado em 2006, tratando-se de uma evolução do projeto FX, que previa gastos de US\$ 700 milhões. Já o FX-2 prevê gastos de US\$ 2,2 a 3 bilhões e ainda exige transferência completa de tecnologia. Em fevereiro de 2009 teve início o processo de avaliação final das questões técnicas e políticas envolvendo a concorrência para o FX-2, foram 3 as opções finais: Boeing F-18 dos EUA, *Saab Gripen NG* da Suécia e Dassault Rafale C da França. O melhor em aporte tecnológico seria o F18 por ser um avião muito testado e consolidado, mas é um avião que está saindo de linha frente ao F22 e F35, e não transfere tecnologia. Já o Rafale teria sido testado, com a vantagem de não estar saindo de linha, e com compromisso de transferência completa de tecnologia. Porém seria mais caro. O Gripen NG é o mais barato, com transferência completa de tecnologia e com todos os itens de última geração. Suas desvantagens é ser monoturbo e ser considerado um protótipo, por ainda haver sido testado em combate. Em 7 de setembro de 2009, o Presidente Lula declarou que o acordo entre o Brasil e a França na compra de material bélico francês de submarinos e a transferência tecnológica para a construção de um submarino nuclear. O acordo também incluiria o Rafale, desde que a empresa Dassault se comprometesse com a transferência de tecnologia e concedesse licença para o Brasil produzir e exportar o avião para a América do Sul. Porém a FAB realizou estudos técnicos que contrariavam tal decisão, obrigando o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim a tentar contornar a situação para que não houvesse dois discursos dentro do governo. A decisão final então, se arrastou pelos últimos meses de governo e ficou para o próximo presidente da república. Já que esta é claramente política. Faria o Poder Legislativo parte desse processo decisório?

Em um histórico recente, no que concerne a defesa de território brasileiro, outro episódio com grande repercussão no país foi o conflito na região Raposa Serra do Sol, Roraima (CORREIO BRAZILIENSE, 2010). Trata-se de uma região fronteiriça, rica em recursos naturais e pouco povoada. Com 1,7 milhão de hectares, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi homologada pelo presidente Lula em 2005. Mas a retirada de não-índios foi interrompida porque um grupo de rizicultores se recusou a sair. De acordo com o relatório da Comissão Externa constituída por deputados em 2004 e destinada a avaliar, *in loco*, a situação da demarcação em área contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, a questão da Defesa Nacional tem sido negligenciada no debate sobre a situação de reservas indígenas em faixas de fronteira. Na época, o relatório afirmou que órgãos de inteligência e das Forças Armadas teriam dito que a demarcação nos termos da Portaria n.º 820, de 1998, poderiam

trazer problemas à segurança do país e o Conselho de Defesa Nacional não teria sido ouvido quanto a demarcação.

“Vários fatos investigados pela comissão levam à conclusão de que a região compreendida pela Área Indígena Raposa Serra do Sol enfrenta problemas que poderão se constituir, futuramente, em riscos à soberania nacional, à segurança das populações índias e não índias.” (Relatório da Comissão Externa da Câmara Legislativa, 2004, p. 25 e 26).

Por outro lado, os índios relatam atos de discriminação e até mesmo violência. Entre seus argumentos está seu direito histórico e legal sobre as terras e ainda o fator preconceituoso nos discursos que afirmavam que os povos indígenas não conseguem administrar e garantir a segurança de o todo local, além de serem ingênuos e supostamente mais suscetíveis às investidas estrangeiras. A região é rica em ouro, diamantes e outros metais nobres, além das planícies serem ideais para o cultivo de arroz e muito espaço para a criação de gado. E a exploração das riquezas também estaria nos planos do Conselho Indígena de Roraima.

Houve ainda, acusações de que os índios venderiam suas terras ou deixariam que fossem exploradas por muito pouco, além de terem seus direitos constitucionais desrespeitados. Tudo isso haveria afetado negativamente os índios da região, que reafirmavam seu sentimento de pertencimento à nação. Ainda, entre os próprios indígenas, houve opiniões contrárias. Alguns defendiam o direito de não-indígenas às terras e uma convivência harmoniosa. É importante lembrar que o Senado aprovou em 2010 a lei que dá poder de polícia às Forças Armadas nas regiões de fronteira do país (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2010)

Em 2009, o STF decidiu que a reserva seria contínua e os arroteiros teriam de deixá-la. Porém, os índios ou a Funai não podem impedir que a União entre nas terras para defender as fronteiras ou construir escolas e hospitais, entre outras condições. Seriam aproximadamente 19 mil índios, de 5 etnias vivendo na região.

A descoberta do pré-sal foi outro evento considerado de alta relevância para o interesse nacional. Resumidamente, o pré-sal é um conjunto de rochas localizadas no mar do litoral brasileiro. É chamado de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até

2.000m. O termo pré seria utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, pode chegar a mais de 7 mil metros, segundo informações da Petrobrás. As maiores descobertas de petróleo, no Brasil, estão entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo. Na Bacia de Santos, o óleo já identificado no pré-sal teria densidade de 28,5° API, pouca acidez e pouco teor de enxofre. O que indica um petróleo de alta qualidade e grande valor de mercado. Os primeiros resultados apontariam volumes expressivos. Segundo a Petrobras, seriam 8 bilhões de barris de petróleo em uma área de cerca de 800km de extensão. Lembrando ainda que também foram encontradas reservas de gás nessa área e a Petrobrás já afirmou estar preparada e direcionando grande parte de seus esforços para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico para extração nessa profundidade (PETROBRAS, 2011).

E ainda considerando a questão de defesa do território brasileiro, a chamada Amazônia Azul também demanda atenção pelo fato de que ainda existe discussão a cerca desse mar territorial, considerada a última fronteira. A Amazônia Azul possui inúmeras riquezas, entre elas: o petróleo e o gás natural, já aqui anteriormente citadas; a atividade pesqueira é outra potencialidade; os recursos minerais marinhos, além da diversidade biológica.

Segundo informações publicadas pela marinha, a ONU adotou formalmente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (CNUDM) e os termos foram definidos com a ampliação do mar territorial para 12 milhas. Foi criada a Zona Contígua, possuindo uma largura de mais de 12 milhas, a partir do limite fora do mar territorial. Também ficou estabelecida a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), ela teria 200 milhas de largura, começando na costa, abrangendo o mar territorial e a Zona Contígua. No mar territorial e no espaço aéreo sobre ele, o Estado costeiro teria soberania plena. O que não aconteceria na Zona Contígua e ZEE. Navios de outros países teriam “direito de passagem inocente”, mesmo tratando-se de navios de guerra. Mas a exploração dos recursos vivos e não vivos do subsolo, do solo e das águas sobrejacentes na ZEE são prerrogativas do estado costeiro. Os Estados ainda puderam apresentar pleitos para prolongamento de sua plataforma continental até 350 milhas, passando, portanto, a ZEE. O Estado teria então, direito de explorar o solo e subsolo marinhos, mas não os recursos vivos da camada líquida. (MARINHA DO BRASIL, 2011). O Brasil ratificou a Convenção, porém, até o momento, alguns países ainda não o fizeram, incluindo os EUA.

O último tema a ser citado concerne o processo decisório da Lei de Anistia, lei nº 6.683, promulgada pelo presidente Figueiredo em 28 de agosto de 1979, ainda durante o regime militar, e também a Comissão da Verdade (AGÊNCIA Brasil, 2011). De acordo com o Artigo 1º, foram anistiados de crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política, tanto os militares quanto os opositores ao regime, engajados na luta armada. Porém, o assunto é bastante delicado, pois os horrores do período provocaram feridas profundas nas famílias dos mortos pelo regime militar. Esses familiares pleiteiam o direito de saber onde estão os restos mortais e o esclarecimento das causas e circunstâncias das mortes, assim como a punição dos autores. Porém, o caso possui fortes implicações jurídicas que permitem que a Lei da Anistia ainda vigore.

Proposta da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e sancionada por decreto da Presidência da República, a Comissão da Verdade se propõe a desvendar à sociedade o que aconteceu, sob a perspectiva dos direitos humanos, durante os 21 anos de ditadura militar. Isso para que as famílias soubessem o que realmente aconteceu com seus parentes. A comissão não teria efeito jurídico prático, ou seja, caráter punitivo, pois deve respeitar o limite legal que é a Lei da Anistia e ainda dependeria da aprovação da proposta no Congresso. O problema seria, justamente, a abertura de documentos secretos contendo detalhes daquele período, inclusive detalhes das torturas praticadas. Diante de um novo processo em 2010 que contestava a lei, a discussão foi retomada pelo Congresso. Segundo a imprensa, os senadores Fernando Collor e José Sarney, ambos ex-presidentes da república, defenderiam o sigilo eterno, pois trata-se de documentos antigos que poderiam “causar constrangimento e abrir feridas.” (ESTADÃO, 2011).

3.1. Escolha Racional

Conforme exposto anteriormente, o Brasil, tradicionalmente, trata assuntos de Defesa Nacional no âmbito do Poder Executivo. Esse fato expõe uma deficiência no processo de decisão que pode ser apontada como falta de articulação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Quando se analisa as transcrições, torna-se claro que o controle sobre o tema estava no Executivo, principalmente quando o Ministro da Defesa participava das reuniões da comissão. Porém, de acordo com o modelo da Escolha Racional, o Estado decide como unidade, principalmente se tratando de questões de segurança nacional. Portanto, especificamente nesse aspecto, haveria uma falha. Por outra perspectiva, as próprias reuniões públicas da comissão já funcionam como uma forma de articulação entre executivo e

legislativo, o que já pode ser considerado avanço para os que acreditam ser necessária uma conexão e coordenação entre as esferas de poder durante o processo decisório. Porém, por outro lado existe o argumento que esse tipo de decisão, referente à assuntos estratégico militares, somente diz respeito ao Executivo, pois são decisões específicas e intrínsecas a essa esfera de poder, já que é o presidente o comandante das Forças Armadas e portanto esses assuntos tramitam somente no Executivo. Outro argumento é que por serem assuntos sensíveis, demandando conhecimento específico e documentos vezes sigilosos, não poderiam ser tratados abertamente no Congresso Nacional. Mas apesar de tudo isso, ainda é possível identificar a falta dessa articulação e coordenação entre órgãos dentro do próprio Executivo.

De acordo com trecho da transcrição da 4ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 02 de março de 2010, percebe-se o problema na crítica do Ministro Jobim (PMDB) diante da pergunta do senador Renato Casagrande (PSB-ES) quando o assunto era o reaparelhamento das forças armadas. Aqui se faz importante citar a pergunta do senador, pois ele trata da origem do processo de solicitação do reaparelhamento das Forças, que, segundo ele, deveria ter sido o Congresso. Isso expõe a deficiência do processo, que obriga o Executivo a governar com decretos, obrigando o Legislativo, com prazo de alguns dias, a colocar na pauta para discussão e aprovação de tal Decreto. Assim, se percebe na resposta do ministro Jobim, a dificuldade que se iniciar qualquer projeto.

O senador relata que em todos os locais que os senadores estão presentes, eram abordados com relação ao tema. Segundo ele, o Decreto do Presidente não seria autoaplicável. Dependeria de uma carta de intenções e muitos dos pontos colocados dependeriam de debate sobre Projetos de Lei que teriam que tramitar na Casa. O Decreto seria apenas um Decreto ou um programa. Segundo o senador, não é em todas as áreas que um programa é apresentado por Decreto. O programa, apresentado por Decreto seria um programa que trataria de assuntos diversos, assuntos importantes e assuntos polêmicos. Ele ainda diz que o objetivo era mesmo gerar polêmica e reconhece que os senadores poderiam ter debatido mais a respeito. Porém, segundo ele, já estava apresentado, o Decreto já estava publicado e o processo já havia terminado. Em resposta ao senador, destaca-se a fala do Ministro Jobim:

“Da autoaplicabilidade, a verdade é o seguinte: como o Pedro (aqui o Ministro se refere ao senador Pedro Simon) é responsável por mim, todos os erros que eu cometi foi culpa dele, porque foi ele que me inventou. Foi o Pedro que me inventou. Então, essas coisas têm

que ficar claras logo. A autoaplicabilidade, que V. Exa. se referiu, os textos são textos programáticos, que dependem de Decretos, dependem de Projetos de Lei, na sua maior parte, dependem de propostas de Emenda Constitucional, dependem de uma série de ações e de situações.” (p. 22).

Isso torna evidente o descontentamento do Ministro com os processos burocráticos. Na resposta do ministro, observa-se que havia uma crítica à casa legislativa, pois não é possível ao chefe de Estado governar sem decretos. Não se pode esperar que os projetos sejam concebidos e depois tramitem no congresso, seguindo um longo processo até que entrem em vigor. Assim sendo, o executivo toma medidas urgentes como elaboração de medidas provisórias e decretos presidenciais, com o prazo para serem aprovados ou não pelo congresso nacional. A própria Estratégia Nacional de Defesa é um decreto presidencial.

Outro fator interessante é a discussão sobre Defesa Nacional, dentro da comissão, só se tornar realmente esclarecedora quando tem a participação do ministro da defesa. É muito perceptível o fato de que um número muito maior de reuniões são destinadas aos diversos tipos de relações com outros países do que para questões propriamente de Defesa Nacional. Até porque a discussão central a cerca do tema está dentro do Poder Executivo. Por essa razão, quando a comissão contava com a participação do Ministro, a discussão se tornava mais rica, vários assuntos eram abordados e muito era esclarecido, ressaltando-se o fato de que tratava-se de um civil falando a outros civis, o que tornava o diálogo mais fácil. Isso também justifica as citações aqui feitas às falas do Ministro, durante o período no Senado.

Já na 23ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 1º de julho de 2009, encontra-se nova evidência de falta de articulação dentro do próprio Poder Executivo, ou dentro do próprio governo, sobre a questão da exploração do pré-sal encontrado no litoral brasileiro:

“SENADOR ROMEU TUMA (PTB-SP): Eu acho que está estourando. Gostaria de reclamar que o senhor fizesse uma briga para a Petrobras pagar os *royalties* da Marinha para poder comprar toda a necessidade e a gente encurtar o projeto. Que se possa verificar que, ao nosso tempo ainda, se realizem alguns dos sonhos que o senhor nos mostrou aqui. Obrigado.” (p. 35)

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: E, por último, em relação à questão da Petrobras, eu quero dizer o seguinte: não cobre da Petrobras. Não é a Petrobras que não paga. Paga. É o Ministério da

Fazenda que contingência. Então, a culpa não é da Petrobras, não entro nesse assunto da Petrobras. Ela paga direitinho os *royalties*. Só que o Ministério da Fazenda não repassa os *royalties* para a Marinha.” (p. 38)

Durante o período estudado, foi possível constatar que os projetos de Defesa Nacional tiveram, em sua grande maioria, origem no Poder Executivo e as decisões mais importantes também foram ali tomadas. Alguns senadores trouxeram à pauta, através de requerimentos, assuntos de Defesa, que eram apenas trazidos à discussão dentro da comissão. Isso gerava, em alguns casos, um intercâmbio com a outra esfera de poder, quando Ministros de Estados participavam, porém era apenas em caráter de esclarecimento. Assim foram conduzidos 3 temas principais anteriormente mencionados: a Estratégia Nacional de Defesa, a defesa do território brasileiro, em episódios específicos e os novos debates a cerca da Lei de Anistia e Comissão da Verdade. A maior contribuição seria a abertura desses assuntos para conhecimento público, além do cumprimento das funções designadas pela Constituição ao Senado.

Ao retomar a discussão do capítulo I, percebe-se que também se trata de maximização dos meios. Isso pode ser levado tanto para o executivo quanto para o Legislativo. No poder executivo, os ministérios e seus departamentos competentes funcionariam no máximo de sua capacidade para atingir os objetivos da nação, assim como no Poder Legislativo, todas as comissões e subcomissões desempenhariam suas funções com alto grau de eficiência para que, todos coordenados, “falando a mesma linguagem” e tendo os objetivos claros, cada um dentro de sua competência, pudessem também maximizar os ganhos da nação como unidade.

Nesse modelo, fica claro que a nação faz escolhas. E nesse contexto, seria interessante trazer a participação do Poder Legislativo no processo decisório. Não somente na fase final de apreciação de matérias, mas contribuindo também para determinar as diretrizes da política exterior do país nas primeiras fases de tomada de decisão. O Senado Federal poderia ser visto como a instância do Congresso Nacional mais indicada para participar mais ativamente do processo, por razões já anteriormente citadas, principalmente em questões referentes à Defesa Nacional. Isso dificultaria que os interesses de apenas alguns conduzissem a política externa. Mas tudo isso talvez também precise da criação de Projetos de Lei e Emendas Constitucionais, estendendo as competências do Senado Federal.

Remetendo novamente ao capítulo 1, existe um dilema sobre os problemas de se fracionar o poder. Nessa situação e por essa razão, existe o argumento que é melhor

concentrar as decisões somente na esfera executiva do Estado. Dessa forma o controle sobre o que se está sendo feito é maior e a possibilidade de desencontros é menor. Além disso, o fato do país possuir um sistema de governo presidencialista, como exposto no mesmo capítulo, colabora para esse *modus operandi*. Assim, o Executivo passa a ter mais propriedade para tratar do assunto.

3.2. Processo Organizacional

Através desse modelo é possível identificar os processos burocráticos da comissão. Nesse modelo não se analisa a nação como um todo, mas sim o comportamento de suas organizações internas, nesse caso a CRE. Como toda organização, a comissão também desempenha atividades rotineiras que vão da avaliação e votação de matérias, até a aprovação das indicações de embaixadores, encaminhadas pelo MRE, em acordo com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal. Assim, boa parte das reuniões analisadas tratava da apreciação de nomes para cargos diplomáticos no exterior, principalmente de embaixadores, sendo de maneira geral, sempre aceitos pela comissão. Em relação a esse processo, o senador relator lê o *curriculum vitae* do(a) possível embaixador(a) e ele(a), que, estando ali presente pode então fazer uso da palavra. Em seguida, os senadores fazem o que chamam de sabatina, porém esse termo pode ser questionado, pois na maior parte dessas reuniões os senadores fazem perguntas relativamente simples e geralmente sobre aspectos gerais dos países, quando não os conhecem. Isso porque o curriculum do candidato e as características gerais do país de destino já foram previamente lidos na sessão. Assim, a reunião fica fechada ao público e ocorre votação secreta. Apesar de ser uma rotina administrativa, isso pode acabar reforçando na sociedade o sentimento de que o legislativo não evolui nas discussões, perdendo muito tempo com questões muito burocráticas e ainda sem questionar e explorar aspectos estratégicos importantes durante todas as sabinas. Além disso, se observou que durante o período, os nomes eram todos aprovados sem grandes dificuldades.

É importante chamar atenção aqui para um fato interessante. A comissão não apreciava, até então, os nomes dos adidos militares do Brasil no exterior. Esse processo era originado no Ministério da Defesa, que consultava apenas as Forças Armadas para a indicação do militar que desempenharia tal função. Esse processo, chamado “beneplácito”, era na época, responsabilidade da Divisão de Adidos do Departamento de Relações Internacionais do Ministério da Defesa, que inclusive, durante o ano de 2010 foi elaborado pela autora desse trabalho, na condição de estagiária da Divisão, sob supervisão dos oficiais. Ou seja, o

processo não tramitava na comissão, mesmo sendo esse, um cargo estratégico importante para o país. A idéia de se consultar o Poder Legislativo nesse procedimento só veio a ser cogitada depois do governo Lula, durante outras reuniões no Congresso.

Outra observação feita durante a análise do material é que após a formulação da END em 2008, as discussões na comissão sobre Defesa aumentaram, principalmente em relação ao próprio ano de 2008 (como pode ser observado no relatório anual da presidência daquele ano, que se encontra em anexo). Também foram abordados vários outros assuntos referentes à temática, que anteriormente não eram discutidos a fundo como, por exemplo, o reaparelhamento das Forças, apesar, inclusive da Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas.

Quanto a questões de defesa do território brasileiro, principalmente questões fronteiriças, a Lei da Anistia e Comissão da verdade, a CRE se limitou a pedir esclarecimentos de ministros de Estado e promover seminários com diferentes setores da sociedade, inclusive representantes acadêmicos. Não havendo registros, no material pesquisado, de formação de alguma comissão externa, para que os próprios senadores visitassem as regiões problemáticas ou para conhecer as instalações militares nas fronteiras. Apesar disso, é importante esclarecer que algumas reuniões, como a 2ª reunião extraordinária da subcomissão permanente da Amazônia, realizada no dia 28 de junho de 2007, não possuem transcrição. Outro aspecto a ser considerado é o fato de algumas sessões serem secretas.

Conforme exposto no capítulo anterior, a comissão é composta por subcomissões permanentes e temporárias. Isso significa que nessas subcomissões os senadores membros se reúnem para deliberar a cerca de problemas mais específicos que competem a suas respectivas subcomissões. Dentro da CRE, as subcomissões permanentes que cuidam de assuntos de defesa nacional são a Subcomissão Permanente para modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas e a Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira.

Como pode ser observado na tabela a seguir, durante o período do governo Lula em que a END fora elaborada, as subcomissões da CRE, responsáveis por assuntos de Defesa Nacional não realizaram mais que 4 quatro reuniões, sendo elas somente da Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira. Essa constatação permite dizer que esses números não condizem com as preocupações demonstradas pelos senadores durante as reuniões da CRE, muito menos com as disputas por vagas nessas comissões que também

aconteciam durante as reuniões da CRE. Mas talvez, o mais importante seja que esses números não condizem com a importância dos temas de Defesa Nacional para os quais foram criadas.

Tabela 1 – Número de reuniões realizadas pelas subcomissões da CRE (relacionadas a assuntos de Defesa Nacional) entre os anos de 2007 e 2010

Subcomissão/Ano	2007	2008	2009	2010
Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira	Não houve	2 (duas) reuniões para apreciação de matérias	1 (uma) reunião	1 (uma) reunião
Subcomissão para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas	Não houve	Não houve	Não houve	Não houve

Em 2007 não houve nenhuma reunião da então chamada Subcomissão Permanente da Amazônia. Nesse mesmo ano também não houve nenhuma reunião realizada na 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura pela Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, conforme relatório anual da presidência da comissão.

Em 2008, foram realizadas somente duas reuniões da então chamada Subcomissão Permanente da Amazônia, nos dias 12 de novembro e 18 de novembro sendo ambas destinadas apenas para apreciação de matérias. Nesse mesmo ano não há registro de nenhuma reunião da Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, conforme relatório anual da presidência da comissão.

No dia 10 de março de 2009, foi lido Of. nº 08/2009-CRE, de 5 de março de 2009, do presidente da CRE, com a aprovação do requerimento nº 2, de 2009-CRE, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti, que extinguiu a Subcomissão da Amazônia, originada pelo requerimento nº 6, de 2003-CRE (DSF de 11 de março de 2009, p. 4290).

Assim, no mesmo dia também foi lido e aprovado o requerimento nº 2, de 2009-CRE, de autoria do mesmo senador, que criava a Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira, composta por 7 titulares e igual número de suplentes (DSF de 11 de março de 2009, p. 4290).

No relatório de 2009 não há registro de nenhuma reunião da Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira, nem da Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, conforme relatório anual da presidência da comissão. Porém, o relatório de 2010 traz registro de uma reunião da Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira, realizada no dia 3 de junho de 2009.

No ano de 2010, foi realizada apenas uma reunião da Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira no dia 18 de novembro de 2010. O relatório anual da presidência também confirma que não houve nenhuma reunião da Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas nesse ano.

Essas informações são preocupantes, no sentido de que durante os quatro anos em questão foram realizadas apenas 3 reuniões da Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira e nenhuma da Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas. Isso coloca em xeque o propósito da criação dessas subcomissões e seu caráter permanente. Esses dados não são compatíveis com as preocupações demonstradas pelos senadores sobre os temas, durante as reuniões públicas da CRE. Conforme já anteriormente citado no capítulo 1, isso também contribui para a sensação de lentidão e pouca discussão desses assuntos, já que são muitos e vários os temas na agenda da CRE, pois as questões de relações exteriores são diversas e mais numerosas que os de defesa nacional. Seria natural esperar que tais temas de defesa recebessem mais atenção dentro de cada subcomissão.

Pelo ponto de vista dos partidos políticos, tanto a CRE como suas subcomissões são compostas de acordo com as vagas partidárias. Dessa forma, na comissão e subcomissões o PMDB sempre possui maioria de membros. O que leva a um jogo de interesses analisado no modelo de Políticas Burocráticas.

Além de tudo isso, destaca-se que em 2007, a comissão destinou 3 reuniões para tratar especificamente da questão orçamentária das três Forças. Isso demonstra uma preocupação

organizacional com problemas também de ordem organizacional de outras burocracias. Somente a audiência referente à Força Aérea Brasileira discutiu assuntos em sigilo.

3.3. Políticas Burocráticas

Como já descrito no capítulo I, aspectos pessoais também influenciam no processo decisório. Esse modelo não considera o comportamento paroquial das organizações e sim os indivíduos que a compõem. Eles também se comportam como jogadores e lidam com a política como um jogo. Os senadores se encontram provisoriamente nessa posição, ou seja, sua identidade não é determinada somente pelo cargo que ocupam. Porém, é importante lembrar que essas são apenas proposições do modelo de Allison, ou seja, é somente a partir dessas supostas verdades que se pode analisar os indivíduos, sendo necessário aceitar essas afirmações para que se possa aplicar o modelo. Assim sendo, não são totalmente e friamente racionais todo o tempo, suas emoções, personalidades e desejos pessoais podem interferir no processo. Ou seja, senadores mais articulados e comunicativos podem possuir mais facilidade e vantagem na aprovação de suas matérias. Isso fica evidenciado através de suas falas nas reuniões da comissão, o onde é possível identificar os interesses por trás de cada discurso.

Para ilustrar como as características de cada senador podem influenciar o debate, a melhor representação seria o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) por ser uma figura muito conhecida do público, sendo também um dos senadores mais antigos do senado. Ele muitas vezes citava filmes hollywoodianos e letras de músicas em seus discursos. Em razão de sua maneira lenta de conversar, ele também era repreendido e outras vezes já avisado sobre o tempo, de forma descontraída, pela mesa. Seu passado como boxeador também algumas vezes era lembrado com descontração. Muito conhecido pela população, a postura dos colegas de comissão em relação ao senador Suplicy (PT-SP) pode ser questionada e até mesmo tida como desrespeitosa. Isso porque não são poucos os momentos em que seus discursos se distanciam dos assuntos em pauta. Suas colocações não parecem ser tomadas com seriedade pelos demais senadores e por vezes, suas falas não são realmente colocadas por ele em tom de seriedade, o que arranca risadas dos demais, até mesmo em tom irônico. Isso, já percebido por seus colegas, o levou a ser escolhido algumas vezes como porta-voz e representante da comissão em visitas a outros países e quando autoridades estrangeiras visitavam o país. Isso claro, porque muitas vezes os outros senadores pareciam não fazer questão de participar de tantas solenidades, como por exemplo, em uma visita da Secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton. Essa observação é importante porque remete à questão levantada no

primeiro capítulo. Existem inúmeros temas e problemas ocorrendo de forma simultânea que competem pela atenção dos jogadores. Inclusive, questões pessoais, onde alguns podem preferir estar à comparecer às cerimônias oficiais, sendo assim conveniente nomear apenas um senador para tais ocasiões.

O interesse principal dos partidos transpareceu com relação às vagas dentro da comissão e das subcomissões. Esse era sempre um fator importante na composição de qualquer grupo de senadores dentro da CRE. O interesse pode explicar-se em razão da necessidade estratégica que os partidos possuem, ou seja, ocupar o maior número de vagas, no maior número possível de comissões e subcomissões, para que consigam a maioria, podendo aprovar ou não os projetos que sejam do interesse do partido. Eles também precisam se organizar e se distribuir estrategicamente, pois se comportam com a mesma lógica apresentada no modelo do processo organizacional. Assim fica fácil para que o partido tenha sempre alguém que possa ser usado para fazer as articulações políticas e tratar de assuntos do interesse do partido. É interessante destacar que isso influencia o comportamento dos jogadores. Um exemplo seria o grande número de elogios feitos ao Presidente Lula (PT) por colegas de partido. Também é perceptível quando, durante a crise enfrentada pelo senado, nesse período, que os senadores também se protegem, independente até dos partidos, mas sim por sua condição de senador, que tem em comum. Nessa situação em especial, o senador Mazarildo Cavalcanti (PTB), o senador Eduardo Suplicy (PT) e até mesmo o ministro Jobim (esse sim também do PMDB), expressaram solidariedade ao senador José Sarney (PMDB), então presidente do Senado, acusado de corrupção.⁸ Os senadores demonstraram até mesmo indignação com as acusações e disseram ter laços de amizade com o acusado, o que influenciava a decisão de apoiá-lo.

Outro comportamento interessante dos senadores é o fato de fazerem intervenções durante as reuniões e pedirem expressamente que conste na ata que fizeram tal comentário. Isso, claro, depende do interesse ao qual esse comentário está servindo. Um exemplo é a visibilidade que fundamental no período eleitoral, pois nesse momento, eles demonstram ter consciência que são eleitos para defender os interesses de seus eleitores e que portanto, devem comparecer assiduamente às reuniões e expor seus comentários principalmente em período eleitoral.

⁸Esse episódio aconteceu em meados de 2009 e ficou conhecido como “a crise do Senado”. A crise englobava acusações como: nepotismo, desvio de verba pública, tráfico de influência, gastos com passagens aéreas, planos de saúde gratuitos, nomeações de cabos eleitorais. Tais denúncias foram feitas contra alguns senadores, mas principalmente contra o presidente do Senado, José Sarney.

Como o objeto central desse trabalho é a articulação da Defesa Nacional na comissão, se poderia tentar identificar os principais jogadores, sendo esses os que mais demonstravam interesse pelo tema e era essa a intenção no começo das leituras das transcrições. Porém, verificou-se que o Senado tem uma abordagem diferente com os temas em relação à Câmara. Na Câmara os deputados se mostram mais enérgicos e ligados aos projetos de lei que elaboram. Os senadores, por outro lado, geralmente adotam um tom mais moderado em seus discursos. Portanto, quando os projetos são submetidos à aprovação do Senado Federal, sofrem uma abordagem menos calorosa. Outra constatação foi que, talvez por já serem parte da CRE que trata especificamente do tema, não havia um ou outro senador que se destaca-se com repetidos discursos sobre o assunto, mesmo que alguns gerassem requerimentos para discussão do tema, geralmente tal discussão envolvia vários outros senadores. Assim sendo, não se constatou que somente alguns falavam do tema continuamente. No Senado, as posições não eram tão claras e marcadas como as dos deputados.

Os senadores que foram membros da comissão durante todo o segundo mandato do presidente foram Eduardo Suplicy do PT, Cristovam Buarque do PDT, Eduardo Azeredo do PMDB depois do PSDB, Heráclito Fortes do PFL depois do DEM, Pedro Simon do PMDB, João Ribeiro do PR, Mozarildo Cavalcanti do PTB, Paulo Duque do PMDB e Antônio Carlos Valadares do PSB. Assim, em razão da antiguidade, talvez seria possível dizer que esses foram os principais jogadores, pois acumulado maior tempo de casa, seria natural que houvessem feito maior número de comentários a cerca de Defesa Nacional.

Como já foi dito no início desse capítulo, foram usadas fontes primárias para análise, ou seja, as próprias transcrições das reuniões. Dessa forma, torna-se necessário a citação de determinados trechos dos diálogos, para que se evite, de qualquer forma, uma interpretação tendenciosa ou manipulação das falas dos senadores, pois se deve sempre ter o cuidado de não apresentá-las fora do contexto. Principalmente na aplicação desse modelo, pois certas falas também deixam transparecer como a personalidade de cada senador pode interferir no processo decisório.

Durante a leitura das transcrições, um diálogo em especial deixa explícita a forma como a política é conduzida no Legislativo. Na ocasião, o então Ministro da Defesa, que foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul de 1987 a 1991 e reeleito para a 49ª legislatura de 1991 a 1995, revela a forma como ocorria a aprovação dos Projetos na Casa Legislativa. Imediatamente, outro senador desmente a prática durante seus dias como senador. Encontra-se na transcrição ou ata da 4ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e

Defesa Nacional, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 02 de março de 2010. O Ministro Jobim começa falando sobre, como ele mesmo diz, seu amigo senador Pedro Simon (PMDB-RS), o introduziu na vida política. Ele conta que Pedro Simon foi que o “inventou”, que morava em Santa Maria, advogando, quando Simon o foi buscar para ser deputado federal. Disse que ele o “arrancou” de lá, que era muito autoritário e que com ele aprendeu várias lições. Aprendeu que o processo democrático exige uma oposição forte, atos oposicionistas fortes, lucidez e segundo ele, aprendeu uma coisa fundamental na Casa Legislativa:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PMDB): Eu aprendi nessa Casa de que, em política, até o ódio é combinado. Nós seremos maduros em política se soubermos fazer a combinação do ódio, que é o que a gente fazia na época em que eu era líder do PMDB e o Luís Eduardo era líder do PFL, e nós combinávamos o ódio e combinávamos a briga. A briga era toda regrada, tudo combinado. Ou seja, havia possibilidade de se acertar... E era verdade. Telefonava eu para o Luís Eduardo e perguntava: “Escuta, e o projeto tal?”. E o Luisinho dizia assim: “Não, o projeto tal vai solto, que não tem problema”. “O projeto tal?”. “Ah, não, esse projeto não. Esse é porrete”. “Então, que tipo de briga: abaixo à cintura ou acima da cintura?”. “Olha, no meio”. Então, acertava no meio, aí a gente escolhia os degladiantes. E as coisas eram assim. E assim a gente produzia o quê? A grande transparência que é o Congresso Nacional. Os ônus que a gente tem são os ônus da transparência. Aquilo que se chama o desprestígio do Congresso Nacional decorre da sua transparência. E é exatamente a transparência que poderá resgatar aquilo que, eventualmente, nós queremos que seja. Ou seja, construir um processo democrático transparente. (p. 34)

Porém o senador Arthur Virgílio revela ser contrário a esse tipo de prática e diz ter havido uma evolução desde então no Congresso:

“SENADOR ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB-AM): Uma réplica, Sr. Presidente. Vou ser bastante breve, Ministro. Dizer que acho até que, sob esse aspecto, evoluímos aqui, porque nós não combinamos nem o ódio, combinamos a divergência pura e simplesmente. Agora, acho que até evoluímos, porque não combinamos o ódio, não existe a figura do ódio aqui. Nós combinamos a divergência, e ela, às vezes, tem um pouco abaixo da cintura e mais é acima da linha, enfim.” (p. 34)

3.3.1. O reaparelhamento das Forças Armadas

Os senadores ainda aproveitaram a presença do Ministro na 4ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 4ª sessão legislativa ordinária, da

53ª legislatura, realizada no dia 02 de março de 2010 para fazerem perguntas sobre a compra dos caças para FAB, que vinha sendo muito noticiada pelos veículos midiáticos na época. Aqui especificamente transparece o interesse do senador Eduardo Azeredo, que inclusive afirmou participar de missões a bases militares. Através das leituras ficou claro que o senador geralmente participa de expedições de campo. Isso, sob a ótica desse modelo exposto no capítulo I, também pode ser entendido como uma característica pessoal, já que não são todos os senadores que se interessam por tais experiências. Destaca-se também a maneira descontraída com que tratam do assunto. Em seguida o ministro explica o processo interno da escolha, o que vai deixar mais claro problema da demora da compra, já que essa é uma questão bastante antiga no Brasil:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Bem, em relação à questão... A questão FX, que é uma questão que V. Exa. disse que está muito nervoso com isso, eu espero, um dia, ver o senhor voar num avião, num supersônico, que eu já voei em todos eles. Só não voei no Gripen, que esse não existe. Mas eu voei no F18, voei no Rafale. É um negócio duro, viu? Não é coisa para mineiro. SR. PRESIDENTE SENADOR EDUARDO AZEREDO (PSDB-MG): A experiência no porta-aviões, ontem, eu não gostei mesmo, não.” (p.21).

O Ministro então passa a relatar como o processo aconteceu dentro de seu ministério. Ele diz que recebeu da Força Aérea Brasileira, de forma sigilosa, um trabalho feito pela Comissão de Escolha, chamada COPAC, que é a comissão pela escolha do novo avião supersônico do Brasil. Esse trabalho já fora analisado pela Secretaria de Logística e também pela Secretaria de Política Estratégica do MD. Depois, ele conta que criou um Grupo de Trabalho para fazer uma segunda análise sobre um tema relativo a custos. Assim, o processo voltou para o Ministro para que ele discutisse o assunto com o comando da Aeronáutica e, depois, ele faria uma exposição de motivos ao Presidente da República. O Ministro deixou claro que seu ministério iria apresentar uma posição clara sobre sua preferência na compra, apesar de muitos terem sugerido que ele transferisse a responsabilidade para o Presidente. Segundo ele, assim que feita essa exposição de motivos, o Presidente convocaria o Conselho de Defesa Nacional, que discutirá a exposição de motivos do Ministro da Defesa. E, depois, o Presidente tomará a decisão, já que o órgão do Conselho de Defesa Nacional é um órgão consultivo.

Os senadores então questionaram a demora do processo, chegando a questionar se a decisão não seria deixada para o próximo governo, já que o Presidente Lula estava no fim de

seu mandato. Foi questionado também o episódio em que durante as cerimônias do dia da Independência do Brasil, encontrando-se o Presidente da França no país, o governo chegou a expressar publicamente preferência pelos caças franceses. O Ministro então respondeu que estaria com a segunda manifestação da Aeronáutica dentro de dez dias e em vinte dias estaria pronto para a exposição de motivos. Nesse contexto, o senador e presidente da comissão lhe questionam se isso não iria ficar para o governo seguinte e o Ministro responde que não necessariamente. Dependeria da decisão do Presidente, mas que ele desejava decidir, uma vez que já era preciso começar a substituir a frota de aviões supersônicos, pois ela já se tornaria obsoleta em 2014. Jobim também destaca a importância desse investimento nas Forças Armadas:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: E eu quero lembrar aos senhores a necessidade completa do poder dissuasório. Poder dissuasório de um país é absolutamente necessário. E lembrem-se que toda discussão que pode surgir com o problema de energia no mundo, e nós estamos assistindo agora, no nosso entorno, discussões que dizem respeito à produção de energia, e nós precisamos ter uma posição de um poder dissuasório, não de ostensividade e ataque, mas somente dissuasório, e isso depende exatamente de um equipamento das Forças.” (p. 22)

O senador Roberto Cavalcanti (PRB-PB) reforçou a pergunta a cerca do prazo para tomada de decisão sobre a compra dos caças pois, o Brasil precisava tomar uma decisão a respeito do que fazer. Jobim então responde que não iria demorar para que o país finalmente chegasse a uma decisão e enfatizou: “SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Fique certo que a solução não será no tempo biológico de nove meses.” (p. 24)

Realmente o Ministro estava correto: a decisão não demorou nove meses. Iria se prolongar por muitos meses. E conforme suspeitavam os senadores, a decisão acabou ficando para o governo Dilma. Esse episódio também contribui para a impressão que se tem da lentidão do processo decisório, assim como o excesso de burocracia, problemas que se colocam entre os interesses nacionais.

O Ministro ainda falou a respeito da aquisição de novos submarinos nucleares pela marinha. Em outras ocasiões falou também sobre outros aspectos da END como missões de paz, as estruturas da própria END, questões orçamentárias, a indústria de Defesa e detalhes técnicos da Convenção sobre o Direito do Mar. São todas informações muito importantes

expostas ao senado federal, porém, por questões de espaço se torna inviável colocá-las todas no corpo do texto deste trabalho.

Na mesma reunião, o Ministro discursou a respeito das riquezas do território brasileiro. Cabe aqui esclarecer que na maior parte de suas participações na comissão, Nelson Jobim primeiramente era ouvido pelos senadores, de forma que o Ministro discursava a cerca dos temas em pauta, demonstrando bastante conhecimento e propriedade. Após a fala do Ministro, os senadores tinham oportunidade de fazer perguntas, conforme previsto pelo regimento interno. Dessa forma, questões pontuais já eram abordadas anteriormente por ele, tendo os senadores conhecimento desses episódios ou não.

O ministro também falou sobre o processo de negociação dos caças, chegando até visitar os países que disputam a venda para o Brasil. O que remete a um fator abordado aqui anteriormente sobre os jogos de negociação e como diversos fatores influenciam uma escolha, não sendo somente o fator técnico. Além disso, ele deixa explícito que suas características pessoais e ainda sua formação acadêmica é um fator determinante. 31ª reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, realizada no dia 27 de agosto de 2009:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: E eu, Srs. Senadores, sou um deputado, aliás, minto, sou um advogado que teve lá passagem por tudo que é lugar e advogado, mas tem uma característica que advogado mantém em toda a sua vida, ele trabalha com precedentes.” (p. 27)

Na ocasião o ministro falava da razão pela qual o F-18 americano poderia não ser escolhido, a impossibilidade de transferência de tecnologia. Isso porque os EUA geralmente não fazem a transferência.

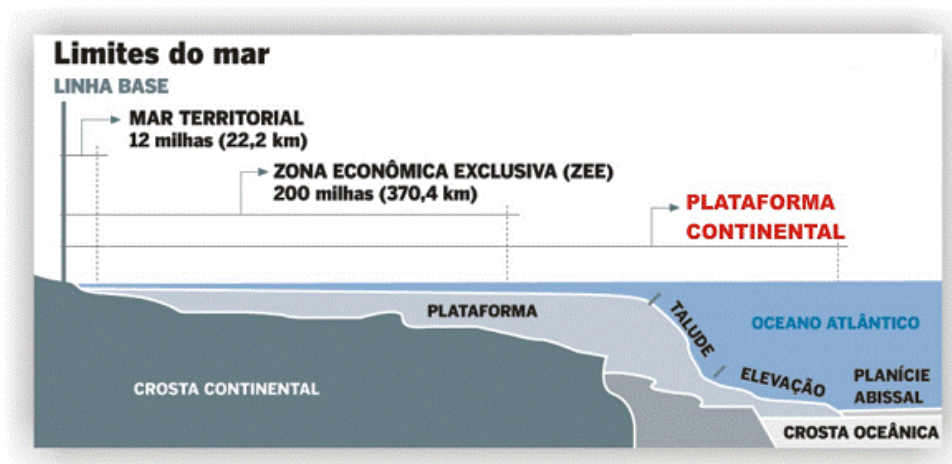
3.3.2. A defesa do território brasileiro

Na fala de Nelson Jobim está principalmente sua preocupação com a demarcação do mar territorial brasileiro, devido às riquezas da Amazônia Azul e do pré-sal:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Dr. Ulysses repetia: *“Never complain, never explain, never apologize”*. Nunca se queixe, nunca se explique, nunca se desculpe. Porque se fizer isso em política já está no corner(F), e já está apanhando, e o Senador Suplicy sabe o que é estar no corner(F) e estar apanhando...” (p. 59 e 60)

Aqui o Ministro faz referência ao fato do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) ter seguido carreira como boxeador antes de ingressar na carreira política. E continua dizendo que é preciso lembrar que por causa de Fernando de Noronha, por causa da Ilha da Trindade, o Brasil tem como soberania no subsolo, nos fundos marinhos, 4.5 milhões de quilômetros quadrados. Se não fora isso, teria 3.5 milhões de quilômetros quadrados. Estendeu sua soberania e domínio sobre o subsolo marítimo até o limite de 350 milhas. Com isso, estendeu seus domínios e conseguiu tal soberania. Isso porque o que se busca lá são as riquezas nos fundos marinhos relativas a hidrocarbonetos, petróleo. Muito próximos ao entorno do país ou integrado ao entorno brasileiro. Portanto, segundo ele, seria fundamental que o Brasil tivesse capacidade dissuasória e desenvolver o plano estratégico de defesa, ou seja a Estratégia Nacional de Defesa. Isso para assegurar a capacidade dissuasória do Brasil e assegurar a permanência de suas riquezas de energia do mar e alternativas, riquezas que são de minerais e riquezas que são de água potável como a grande reserva da Amazônia e parte do Aquífero Guarani, que seriam duas grandes reservas de água potável do mundo. Jobim diz ainda que o Brasil precisa ter capacidade – aqui ele se refere à capacidade militar - para dizer ao mundo que tudo isso é seu, a bem da humanidade, será cuidado pelos brasileiros nas regras que os brasileiros determinarem. E, para isso, seria necessário ter estrutura para essa situação.

Figura 1 – Limites do mar



Fonte: Marinha do Brasil. Disponível em: <http://mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/am_azul_mb.htm>

Quando se fala nas riquezas de um país é interessante também voltar ao conceito de Segurança, pois nesse conceito está importância da proteção dessas riquezas. Segurança implica na idéia de que o Estado estará sujeito a ameaças externas e/ou vulnerabilidades internas. Isso em termos conceituais significa respectivamente uma ameaça ou ataques que

vem de fora do Estado, qualquer tipo de ataque em potencial de unidades externas; e deficiências internas a esse Estado, que são percebidas como fraquezas que o deixam vulnerável no sistema internacional com origem em fatores domésticos. Além disso, esse pensamento diz que somente temas relacionados à sobrevivência do Estado devem ser considerados. Dessa forma, tudo o que diz respeito à sobrevivência de um país, sejam fatores internos ou externos, desde que sejam ameaças reais, são tidos como tema de Segurança Nacional por esse Estado. (RUDZIT e NOGAMI, 2010)

Isso leva à discussão a cerca da reativação da 4ª Frota pelos EUA. Trata-se de uma divisão da marinha norte-americana responsável por operações no Atlântico Sul, que desmobilizada em 1950, foi reativada em 2008. Esse episódio causou preocupação para o Presidente Lula, que na época pediu esclarecimentos ao governo dos EUA, pois isso representaria uma ameaça para o Brasil (BBC BRASIL, 2008)

Nelson Jobim também explicou em audiência pública que as ameaças hoje são diferentes. Não se trataria mais de guerras entre países, mas países contra o narcotráfico internacional e a guerra cibernética ou *cyber war*, por exemplo. As novas ameaças seriam táticas convencionais e irregulares. Táticas irregulares, que significam guerrilha. Ou seja, é preciso ter soldados que sejam formados para os conflitos convencionais, mas que tenham qualidades de soldados com formação irregular, capazes de enfrentar conflitos irregulares.

Na CRE, durante a 10ª reunião extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 07 de abril de 2010, o tema foi abordado por senadores, que na ocasião, recebiam o Sr. Ministro Santiago Irazabal Mourão, Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do MRE. Parece haver um consenso entre o MRE e o MD quanto à 4ª frota, no sentido de que ambos os ministérios não identifica uma ameaça ao Estado brasileiro e às riquezas do país, já que parecia haver um plano relativamente antigo e anterior à descoberta do pré-sal, feito pelos EUA, programando a reativação da frota. O Ministro Mourão diz que o Brasil não corre nenhum risco. Porém, diz que não se pode ser ingênuo diante dessa reativação, pois o Atlântico Sul é uma área importante, rica e é um caminho para a Europa, que é um dos grandes mercados. Ele diz que o Atlântico Sul é uma região de grande passagem. Então os países deveriam se fortalecer no Atlântico Sul de alguma forma. Porém o Ministro diz não acreditar que a 4ª frota tenha sido reativada objetivando o Brasil. Segundo ele, os Estados

Unidos estariam passando por um processo um pouco mais amplo de revisão da sua estrutura militar, e que seria provavelmente o processo mais revolucionário desde a Segunda Guerra mundial. Então, eles estariam mudando o tamanho de suas unidades e também a mobilidade dessas unidades militares. Assim como no caso da base na Colômbia. Uma base relativamente pequena, com cerca de apenas 800 homens. (p. 86)

A fala do Ministro Jobim na 23ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 1º de julho de 2009, aponta a conversão de pensamento, diante da pergunta do senador Heráclito Fortes (DEM-PI), que demonstrou preocupação com a situação que segundo ele estava sempre nos noticiários:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Eu não tenho problema em relação à 4ª Frota pelo seguinte, a mudança da administração mostrou uma coisa: quando eu estive nos Estados Unidos, antes mesmo da mudança do Governo e depois da mudança do Governo, fiz contato com algumas autoridades do Governo anterior e já do Governo novo, principalmente o General James Jones, que é o assessor especial do Presidente Obama para a segurança nacional, disse o seguinte: “Os senhores têm uma obrigação. E uma obrigação nova dos Estados Unidos e da administração Obama. Têm que rerepresentar os Estados Unidos à América do Sul. E a representação dos Estados Unidos na América do Sul é conhecer a América do Sul.” (p. 45)

Isso é interessante porque poderia haver uma desconfiança por trás da resposta do ministro Jobim, que poderia esconder uma antiga e estreita relação com os EUA ou problemas e deficiências corporativistas, porém o mesmo pensamento foi demonstrado pelo MRE, o que indica um aparente consenso.

3.3.3. A questão de Raposa Serra do Sol

A única audiência destinada especificamente para tratar dos conflitos na região de Raposa Serra do sol aconteceu no ano de 2007. Destacando que alguns senadores, acompanhados de deputados, chegaram a visitar o local antes dessa reunião. Essa Comissão trabalhou durante 30 dias, visitando as comunidades, núcleos afetados e as regiões de conflitos na área. Trata-se da 41ª reunião extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 1ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, realizada no dia 21 de novembro de 2007. Na ocasião o próprio então governador de Roraima, Ottomar de Souza Pinto do PSDB, disse que aquela extensa faixa de terra era “terra de ninguém”. O governador se mostrou totalmente favorável à causa do povo, ou seja, o povo indígena. Aqui é importante

levar em consideração também a parcialidade dessas declarações já que ele ocupava um cargo eletivo, escondendo talvez algum interesse.

Nessa reunião discutiram-se os orçamentos destinados às causas indígenas e instituições como a FUNAI. Além disso, discutiram o papel da ONGs e igrejas evangélicas que foram retiradas da região.

Como alguns deputados participaram da visita ao local, eles também estavam presentes na reunião e o deputado Francisco Rodrigues do DEM de RR, fez uma declaração preocupante para Defesa Nacional:

“DEPUTADO FRANCISCO RODRIGUES (DEM-RR): Mas o que é mais grave ainda, nós verificamos que as ONGs têm trabalhado de uma forma subliminar, no sentido de esconder os interesses internacionais que estão por trás dessa área amazônica. É claro. É visível que essas áreas contínuas demarcadas pelo Governo Federal elas na verdade obedecem rigorosamente a interesses internacionais.”
(p. 24)

O deputado até menciona que a criação da CPI das ONGs no Senado partiu dessa visita. Parece ter sido o mais exaltado no sentido de fazer acusações por julgar que essas organizações tornam as fronteiras do país mais vulneráveis às ameaças externas. Também questiona a exoneração do General Santa Rosa que se manifestou contrário à demarcação contínua da região. Ele insinua ainda que o país estaria cedendo às pressões internacionais. O deputado fez duras críticas ao Estado brasileiro por julgar não existir ações rigorosas quanto a Defesa Nacional na fronteira. Terminou dizendo que em razão de suas declarações poderia a ter vir a receber uma notificação da Polícia Federal em algum inquérito aberto, porém continuaria defendendo os interesses do país. Remetendo a uma teoria de Relações Internacionais, essa seria uma posição bastante realista. Nesse caso, o senador prioriza a defesa do país e o distanciamento de influências externas. A preocupação com as fronteiras e vulnerabilidades do país expõe um pensamento característico dessa teoria, que tem como idéia central que a principal garantia de sobrevivência do Estado no sistema internacional anárquico é sua capacidade militar.

Aqui também é interessante analisar a diferença entre os discursos dos deputados e senadores. A linguagem dos senadores é um pouco mais “suave” que dos deputados, apesar

dos momentos de descontração nas reuniões da comissão. Um exemplo é a seguinte fala do deputado Ionilson Sampaio, do PMDB, partido aliado do governo:

“DEPUTADO IONILSON SAMPAIO (PMDB-RR): nosso Presidente da República, e ele efusivamente dizendo que Deus é brasileiro, em função das descobertas de petróleo na bacia de Santos. E alguém já disse também que o Satanás também é nosso conterrâneo. E talvez pela forma como ele tem tratado o Estado de Roraima acho que ele está achando que o diabo nasceu lá.” (p. 28)

O senador Eduardo Suplicy chamou atenção para outro problema da demarcação e expulsão dos não indígenas da região. Segundo ele, não poderia haver dois direitos. De forma que pessoas não índias casadas com índios não tivessem direito sobre as terras. Sua intervenção, portanto, a delicadeza da situação.

É importante observar e investigar o motivo pelo qual o tema interessa determinados senadores. Isso porque a origem racial também poderá determinar os interesses envolvidos. O senador João Pedro do PT do Amazonas, por exemplo, durante a 28ª reunião conjunta, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 11 de agosto de 2009, declarou publicamente suas fortes raízes e origem indígena. Ele tem uma visão conciliadora da convivência pacífica entre as Forças Armadas e a população indígena, porém não aponta meios práticos. Segundo ele a convivência seria possível e isso também atenderia aos interesses dos próprios índios que buscariam progresso e desenvolvimento para região, que também buscam conforto. O senador disse ainda que nenhuma instituição que compõe o estado brasileiro pode ser proibida de entrar, de passar, de discutir as nossas fronteiras. Isso seria inconcebível. Sobre esse assunto o representante dos índios, o senhor Márcio Meira expõe outros interesses indígenas:

“SR. MÁRCIO MEIRA: É verdade tudo isso que o Coronel Marinho falou, por exemplo, o Senador João Pedro citou, o Senador Augusto Botelho também citou, a maior parte hoje dos indígenas, a maior parte, aliás, dos militares, soldados militares que atuam nas regiões de fronteira, nos pelotões de fronteira, tanto no Amazonas, quanto no Pará, também lá em Tiriós, quanto lá em Roraima, no Amapá também, são hoje os próprios indígenas, contingente, militar são os próprios indígenas. Então, o que os indígenas reivindicam, na verdade, é que eles não querem ficar só de soldado, eles querem ter a possibilidade de chegar a cabo, quiçá, a general, um dia, tenentes, coronéis e etc., então assim como também vários indígenas hoje tem conseguido alçar a

universidade pública, a Rosana que está aqui do meu lado é um exemplo.”⁹ (p. 14)

Aqui se verifica diversos interesses cercando a mesma questão. É importante lembrar que a decisão do Presidente Lula, conforme já descrito no começo deste capítulo, o exército tem liberdade de ocupar e de se deslocar por toda a região. Isso também foi falado por Nelson Jobim, na 23ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 1º de julho de 2009:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Tudo. Reserva indígena... O problema de reserva indígena... Eu quero deixar bem claro, reserva indígena é propriedade do país; não é propriedade de índios. Os índios não são proprietários; eles tem usufruto. E agora, inclusive, esse assunto já está resolvido com a decisão do Supremo Tribunal Federal, que diz o seguinte: não há necessidade nenhuma de permissões de qualquer natureza para o estabelecimento. E o Presidente da República determinou mais, por Decreto, que fossem estabelecidos, em todas as terras indígenas situadas na região de fronteira, ou seja, na faixa dos 150 quilômetros, um pelotão de Defesa. Não tem importância. Isso é o de menos. Adiante.” (p. 25)

Essa fala do Ministro pode até ser interpretada com algumas reservas pelos representantes do povo indígena. Isso porque ele parece não demonstrar muita preocupação com as comunidades que ali residem, mas somente com a presença do exército. Isso por outro lado também faz sentindo já que sua pasta dentro do executivo é somente a do MD e suas prioridades haveriam de ser essas mesmo. É importante compreender as razões e prioridades do Ministro dentro desse modelo, pois assim como os outros jogadores ele também se preocupa com suas responsabilidades, que também não seriam poucas. Dessa forma, tal preocupação caberia muito mais aos outros ministérios responsáveis pelos direitos dos índios do que ao Ministro da Defesa que naturalmente se preocupará com as questões de segurança nas fronteiras.

Um comentário em especial do senador Eduardo Azeredo, então presidente da comissão, também chama atenção nessa mesma audiência. Aqui, novamente se percebe que o senador participa de várias visitas e talvez por seu tipo de personalidade teria tecido tal comentário, ou por representar outro estado não estaria totalmente informado sobre a situação dos índios e como conviviam com as tecnologias da época:

⁹ Rosana Mattos: presidente da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, do Ministério da Justiça

“SR. PRESIDENTE SENADOR EDUARDO AZEREDO (PSDB-MG): Obrigado. Vamos só... Rapidamente agora, Senador Suplicy, eu quero só explicar. Nesse batalhão de fronteira, eu tive oportunidade de ir num lá, Maturacá. Me chamou a atenção que o cacique reclamou foi de que o orelhão não estava funcionando. O orelhão da Telemar já está funcionando? [risos] Senador Suplicy.” (p. 38)

A comissão, de maneira geral, se mostrou favorável à presença do exército na região de Raposa Serra do Sol. Os senadores manifestaram um desejo de que a convivência com os índios fosse pacífica, porém nenhum dos que discursaram apontaram medidas práticas viáveis para facilitar o entendimento entre as partes. O que faz com que o problema volte para ser resolvida na instância do Executivo mesmo, na medida em que os conflitos forem aparecendo.

3.3.4. A Lei da Anistia e a Comissão da Verdade

Finalmente, o último tema a ser analisado dentro da comissão é a Lei da Anistia e a Comissão da Verdade. O assunto foi amplamente discutido na 4ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 53ª legislatura, realizada no dia 02 de março de 2010. O Ministro Jobim, um dos idealizadores de tal comissão explicou suas razões:

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: E, por último, em relação à Comissão da Verdade, havia uma unanimidade. Dentro das Forças, havia uma unanimidade, meu caro senador, dentro do Ministério da Defesa, sobre a necessidade da existência da Comissão da Verdade. Agora, isto mostra, digamos, o compromisso do Ministério da Defesa com a apuração da verdade, em toda sua extensão, mas com limite, não da verdade, mas um limite funcional à Lei da Anistia, ou seja, a permanência e a manutenção da Lei da Anistia, face à impossibilidade de qualquer tipo de retroatividade que queira se aplicar a essas circunstâncias.” (p. 23)

O senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) aproveitou a oportunidade para fazer um depoimento sobre o que vivenciou no período da ditadura como oposição ativa ao regime. Trata-se de uma experiência pessoal do senador. Ele começa dizendo que seu pai era um dos líderes da oposição ao regime autoritário que nascia. Relata que assim como seu pai, também foi cassado pelo regime e teve sua casa invadida pela polícia, polícia do Rio de Janeiro, que conheceu o que é a supressão da liberdade, que apanhou nas ruas, que teve seu curso de Direito prejudicado, pois só conseguiu se formar depois. Ele conta que sentava na sala de aula e durante as provas às vezes o deixavam ir até o fim, às vezes não deixavam, e, no final, ele

não passava de ano. Ele diz que o Senador Jarbas Passarinho é um de seus melhores amigos e mesmo havendo assinado a cassação de seu pai. Mas que não sentia rancor. Ao contrário do que se podia pensar e apesar de tudo o que vivenciou durante o regime, a posição do senador é contrária à subversão da Lei de Anistia. Ele se diz “contra qualquer coisa que cheire a revanchismo, que cheire a se reabrir esse processo.” Cita os casos turbulentos da abertura dos processos na justiça da Argentina e Chile. Ele releva que no Brasil, foi feito um acordo e que acha que foi o melhor a se fazer. Também diz não ver nenhuma utilidade prática em se punir os militares que já seriam bastante idosos, pois não se deveria substituir uma ditadura por outra. A respeito das famílias dos mortos durante o período ele reconhece:

“SENADOR ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB-AM): Eu acho que é para botar uma pedra em cima disso... as famílias têm o direito de encontrar onde estão os cadáveres, de colocar em uma sepultura, de poder dedicar hora de oração, de dedicação espiritual, para os seus entes perdidos. (...) Eu creio que é para se pôr um fim.” (p. 25 a 29)

E essa pareceu ser a posição de todos os senadores que se manifestaram durante a audiência. Deixando claro que essa era a posição da CRE, ou seja, a Lei da Anistia não deveria ser extinta e “viram com bons olhos” a criação da Comissão da Verdade principalmente em razão das famílias que perderam parentes durante o período. O que abre uma nova discussão a cerca dos documentos secretos das Forças Armadas, pois isso implicaria em tornar público tais documentos, mas essa já é outra discussão.

O Ministro Jobim também foi além ao dizer que seria totalmente contra possíveis alterações que o Congresso viesse a fazer na Lei da Anistia. Ele promete fazer todas as forças que puder desenvolver, na oposição e na situação, para que o texto se mantenha um texto que seja adequado como o que chamada de “grande acordo deste país com o seu futuro.” E que não se faria no Brasil como foi feito em outros países da América Latina, que ele diz desejarem construir o futuro retaliando o passado.

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: E perde-se uma energia imensa retaliando o passado, e não se constrói nada no futuro. Só se constrói problemas. E o que nós temos que fazer claramente? Em 1979, tomou-se uma decisão, uma decisão que é muito bem retratada pelo Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, em 1979, quando, dando um parecer, quando advogado, à Ordem dos Advogados do Brasil, e a Ordem dos Advogados do Brasil manifestando-se de acordo com esse parecer, mostrando a bilateralidade da anistia.” (p. 31)

Em relação à afirmação do Ministro sobre a OAB, apesar de ele mesmo ser advogado, expõe que a posição da ordem, por vezes se contraria, já que aceitara pedidos de abertura de processos para se apurar a legalidade da Lei da Anistia, durante o período em que essa reunião se realizou. Sendo exatamente essa a razão que trouxe a abertura de novas discussões sobre a Lei, resultando, inclusive, nessa reunião na CRE, da qual o ministro participou.

O senador Pedro Simon, por sua vez, deu ênfase ao mérito legal da discussão. Isso porque as leis brasileiras não permitem que uma lei seja especialmente criada para alcançar e julgar um crime cometido no passado. Por essa razão, segundo ele, seria inconstitucional se perseguir tanto militares como jovens de oposição, da luta armada.

“SENADOR PEDRO SIMON (PMDB-RS): Eu acho que tem que se esclarecer uma coisa que é muito importante para mim, senador. Comissão da Verdade, seja qual for o nome, eu acho que o que não se pode querer é que não se debata a verdade. Uma coisa é querer mudar, uma coisa é querer reverter, uma coisa... Aí V. Exa. diz, e eu concordo que foi feito, está feito. No Estado de Direito, não se volta atrás. Agora, fazer a revisão, permitir que se esclareça alguns fatos, eu acho que isso é absolutamente necessário.” (p. 41)

Para finalizar, o Ministro da Defesa fez alguns esclarecimentos que, logicamente trata-se de sua opinião, mas que pode ser relevante para conhecimento da sociedade brasileira, especialmente quando aborda a submissão dos militares ao poder civil, já que em uma democracia isso é fundamental.

“SR. MINISTRO NELSON JOBIM: Eu esclareço mais, também, eu queria esclarecer a V. Exa. que eu sou absolutamente, rigorosamente favorável ao esclarecimento dessas verdades todas. Só tenho um limite, que é a anistia. Ou seja, é para saber o que aconteceu. Não repetir e não permitir que se repitam. Mas não pretender com isso sacrificar ou degolar alguém. Por quê? Porque estão protegidos pela Lei da Anistia. Esse é o sentido. Vamos à verdade, não vamos à retaliação. Vamos fazer o que Mandela fez na África do Sul. Vamos à verdade e não vamos à retaliação. E essa foi a decisão política que o Brasil fez.” (p. 58). Mas fique certo do seguinte: V. Exa. está hoje perante uma estrutura militar absolutamente comprometida com o processo democrático e nenhuma possibilidade de qualquer postura político-partidária. Ou seja, o que as Forças Armadas, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica têm é um compromisso absoluto com o país. E o país tem que ser gerido pelos civis.” (p. 30)

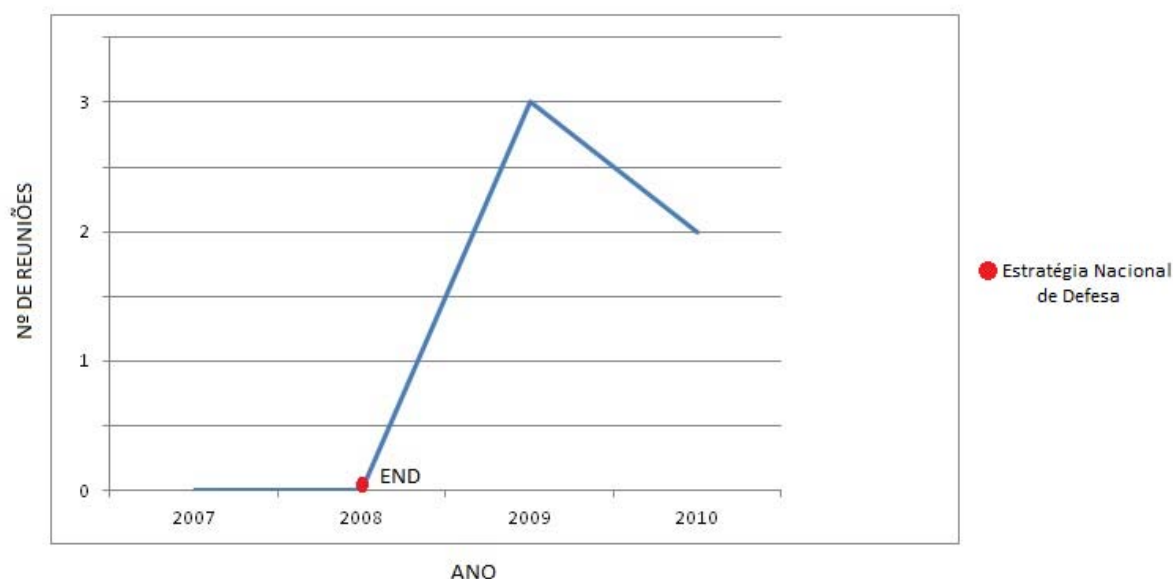
Pareceu, portanto, também haver um consenso entre civis e militares sobre a Lei da Anistia e a Comissão da verdade. Porém a questão ainda é muito sensível para a população

em geral e deverá ser conduzida de forma a não causar maiores traumas na sociedade e não criar conflitos, tensão ou desconfiança entre civis e militares e não se deixando de lado a discussão sobre a Política Nacional de Defesa. Em uma de suas falas na comissão o Ministro fez uma revelação interessante. Ele disse que quando assumiu o MD até mesmo suas vestimentas quando estava em visitas de campo destinadas aos programas lançados por seu ministério, eram minuciosamente pensadas por seus assessores. Isso porque, segundo ele, havia uma necessidade de se aproximar os militares dos civis e, portanto, vestindo roupas camufladas das Forças seria uma forma de se aproximar. Seria uma mensagem aos militares, de que os civis, ali pelo Ministro representados, se interessavam pelos trabalhos de campo e entendiam as dificuldades enfrentadas por eles.

Ainda em relação à END, percebe-se uma diferença nas reuniões antes e depois dela. A Defesa Nacional passou a ser incluída com mais frequência na pauta, considerando a figura do Ministro da Defesa. Nos anos de 2007 e 2008 não houve participação do Ministro nas reuniões da comissão. Representantes das Forças, geralmente, geralmente eram convidados. Já nos anos seguintes, com a aprovação do END em dezembro de 2008, a figura do Ministro está presente, tendo comparecido imediatamente no ano seguinte 2009, a três audiências públicas. No ano de 2010, o então Ministro compareceu duas vezes à comissão, conforme pode ser verificado nos relatórios anuais da presidência da comissão, em anexo.

Um dado que expressa como a END impactou o número de reuniões destinadas à Defesa Nacional, é a frequência com que o Ministro da Defesa compareceu à comissão após sua criação, conforme pode ser visto no gráfico. Isso fez com que Defesa também fosse incluída na pauta com maior frequência.

Gráfico 1 – Participações do Ministro da Defesa em reuniões da CRE



Como fica claro no gráfico, o número de participações do Ministro cresceu consideravelmente a partir da END. Conforme exposto anteriormente, vários autores compartilham a idéia de que houve uma evolução da Política de Defesa Nacional para a Estratégia de Defesa, pois esta seria muito mais objetiva que a anterior. Grande parte vê com bons olhos esse documento. Assim, esse gráfico, de certa forma também contribui para esse pensamento de que a END tem gerado resultados positivos. No Legislativo, portanto, o Ministro da Defesa foi chamado mais vezes a participar de audiências destinadas a tratar somente assuntos de Defesa. Isso não acontecia antes porque outros assuntos relativos às relações exteriores ocupavam espaço nas reuniões, mas a presença do Ministro de Estado força o tema na agenda e como está previsto no regimento interno do Senado, essas reuniões deverão ser exclusivas para tratar dos assuntos pertinentes à visita do Ministro. Então, pode-se não só afirmar que o Ministro Jobim esteve mais presente nas audiências da CRE, mas também que Defesa passou a ocupar mais espaço na pauta.

CONCLUSÃO

A CRE não participou efetivamente do processo decisório da formulação das políticas de Defesa Nacional no Brasil. Verificou-se que, durante o período estudado, as principais diretrizes e decisões ainda foram tomadas pelo governo no Poder Executivo. Isso fica claro porque existe uma grande diferença entre as reuniões nas quais o Ministro da Defesa estava presente e as demais. Primeiramente porque quando o Ministro era solicitado eram abordados muitos assuntos de Defesa e assim o tema assumia momentaneamente maior destaque na pauta e, em segundo lugar, uma evidência de que as informações mais importantes eram detidas pelo Poder Executivo é o fato do Ministro informar aos senadores, com bastante propriedade, a forma como a política estava sendo conduzida no país. Isso também pode ser visto como um reflexo da END ser um Decreto Presidencial. Porém deve-se sempre ter em mente que as características do sistema presidencialista permitem que o Executivo tome para si não só a execução dessas políticas, como também permite que governe através de Decretos, gerando políticas dentro de sua própria esfera de Poder, conforme apresentado no capítulo 1.

A leitura de todas as transcrições foi determinante, pois tornou possível entender porque Defesa Nacional não estava sempre presente na pauta da comissão. Isso aconteceu porque as relações exteriores do Brasil com diversos outros países ocuparam grande espaço da agenda, assim como as questões burocráticas de apreciação de matérias e aprovação de nomes para ocupação de cargos diplomáticos. O que reforça o argumento apresentado por Allison que, durante o processo decisório, muitos assuntos competem pela atenção dos jogadores. E também demonstra esses assuntos são diversos, podendo ser ainda muito complexos.

Como também se pode perceber, o número de citações é maior em relação ao período depois do ano de criação da END, confirmando as suspeitas do início do estudo, que remete à razão da escolha do período delimitado. Isso pode ser interpretado como um resultado positivo, já que, conforme mencionado no início do capítulo 1, o objetivo central da comissão, como casa de debate e deliberação, obteve maior desempenho nos anos que se seguiram a END.

Outro fator que contribuiu para os debates e pode ser tido como acontecimento positivo, é a participação do Ministro da Defesa. Isso representa uma forma de articulação entre os Poderes e cria um intercâmbio entre ambos. Assim, as preocupações do Senado são

conhecidas e levadas à cúpula de decisões do governo e os projetos do governo são expostos aos senadores, onde, teoricamente, pensamentos diferentes, de partidos diferentes e de senadores que representam diferentes partes da sociedade, são confrontados e os argumentos pesados. Assim, talvez a grande contribuição da CRE tenha sido como casa de discussão, para esclarecer publicamente as políticas de Defesa, sendo uma fonte do discurso oficial, além de tornar mais claras as razões de certas decisões ou não decisão do Executivo e até mesmo os interesses ocultos em cada discurso.

Porém, existe um grande abismo entre o debate e a efetivação dessas políticas. Assim, seria interessante investigar as evidências verificadas na realidade como resultado de decisões diretas do Senado. Decisões que tivessem origem no próprio Senado Federal, em Projetos de Lei e não somente em Decretos.

Existem argumentos de que haveriam no Brasil questões de segurança nacional como a fome, por exemplo, que são talvez tão importantes quanto à defesa da nação, porém muito mais urgentes que ela. Essas considerações tornam o processo decisório algo muito mais complexo para os líderes, o que dificulta ou atrasa uma série de decisões importantes como, por exemplo, a distribuição orçamentária destinada a cada setor.

Em relação aos temas analisados através dos modelos teóricos cabem algumas considerações. Primeiramente, o reaparelhamento das Forças, um dos pilares da END, foi motivo de preocupação durante as reuniões. Os senadores demonstraram bastante interesse quanto à compra dos caças. Principalmente quanto a demora de se chegar a uma decisão final. No caso da defesa território brasileiro, os senadores também demonstravam preocupação quanto a descoberta do pré-sal e a Amazônia azul em relação à reativação da 4ª Frota norte americana no Atlântico Sul, porém tanto representantes MD como MRE esclareceram não perceberem risco algum para o Brasil. Ainda sobre a defesa do território, foi discutida a questão da região de Raposa Serra do Sol e parecia haver consenso entre os senadores para a permanência das Forças Armadas nas regiões de fronteira, inclusive áreas indígenas. Eles defenderam uma convivência pacífica com os índios, porém não apresentaram meios concretos, ou qualquer idéia prática para que isso acontecesse, deixando a responsabilidade de tal tarefa para o Executivo e as próprias Forças e índios. Novamente pareceu haver um consenso entre eles no que diz respeito à Lei da Anistia e a Comissão da Verdade. Os senadores que fizeram uso da palavra, na ocasião onde os temas foram discutidos, se mostraram favoráveis à Lei e a criação da comissão. De forma que a anistia concedida a

ambos os lados durante o regime militar, foi entendida como correta pelos senadores e também entenderam que se deveria criar a comissão para esclarecer a sociedade brasileira sobre os acontecimentos do período. Concordaram ainda que a lei não poderia remeter ao passado para punir e portanto a comissão não teria caráter punitivo.

Uma grande preocupação são as subcomissões da CRE destinadas ao cuidado de assuntos extremamente importantes para Defesa. Isso porque de acordo com os dados levantados, a Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira e a Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, realizaram poucas reuniões durante o período, mesmo após a criação da END. Sendo que as que aconteceram foram somente para aprovação de matérias, sem que outros assuntos fossem lançados na pauta para discussão. Isso também colabora para a suspeita de que o número de reuniões não é compatível à disputa dos partidos por vagas nessas subcomissões. Já que apesar do número de vaga de cada comissão e subcomissão ter que representar proporcionalmente os números de cada partido no plenário, alguns ainda pedem para que outros partidos lhe cedam vagas onde lhe interessam.

O problema da questão da Defesa Nacional, no entanto, está no fato de que quando se torna urgente, o tempo de se preparar já passou e, portanto, sua vulnerabilidade militar trará, inevitavelmente, grandes prejuízos ao Estado e sua população, como afirmam teóricos clássicos de Relações Internacionais do Realismo Político, por exemplo.

Fica claro que a esfera onde ocorrem as decisões mais importantes quanto à Defesa Nacional ainda é o Poder Executivo. Somente depois, as decisões são apresentadas ao Legislativo, tornando o processo decisório público. A CRE, no entanto, possui mecanismos para contribuir com a parte que lhe compete nesse processo, quando maximizando a qualidade de discussões, se tornar ainda mais atuante.

Como disse o Ministro Jobim, a criação de políticas de Defesa depende de uma série de situações. Dependeria principalmente de leis, cuja elaboração é responsabilidade dos legisladores. Porém, como as respostas do Legislativo sobre Defesa Nacional ainda não são suficientes, o Executivo cria Decretos para atender as necessidades do tema, assim como projetos e programas realizados pelo MD, por exemplo.

Nessas circunstâncias, prevalecem dois tipos de argumentos. Pode-se defender que o Senado Federal se envolva mais no processo decisório, crie leis para a Defesa, fiscalize com

empenho, aprove maiores orçamentos para as Forças e reforçar a presença do tema em sua pauta. E como afirmou Eliezer Rizzo, “não basta convocar e reverenciar autoridades militares e o Ministro da Defesa.” (OLIVEIRA, 2002). Ou por outro lado, também se pode defender o argumento que quanto menor o número de envolvidos no processo decisório mais rápido e eficiente ele se torna, sendo melhor que somente o Executivo cuide desses assuntos. Principalmente porque assuntos de Defesa Nacional são bastante específicos e envolvem questões técnicas que somente especialistas estariam preparados para abordar. Conforme dito anteriormente no capítulo 1, compartilhar poder pode se tornar um problema, ou seja, determinado grupo ou esfera do Estado pode considerar que centralizar as decisões e, portanto, o poder resulta em maior controle sobre assuntos de Defesa Nacional.

Esse tipo de análise usando os modelos teóricos de Allison é interessante porque permite perspectivas diferentes sobre o mesmo tema, ou seja, sobre determinado processo decisório. Usá-los para entender a política de Defesa Nacional no Brasil possibilita enxergar outras esferas de poder do Estado, como o Legislativo. Nos Estados Unidos, por exemplo, um país que também possui um sistema presidencialista, o Senado se comporta de maneira muito mais ativa e participante no processo decisório sobre Defesa Nacional. Basicamente qualquer ação do Executivo deve tramitar no Senado e está sujeito à sua aprovação. Esse processo também é caracterizado por ampla discussão entre os senadores e confronto de idéias partidárias. Outro país onde isso também acontece é a França, mas há também outros países que possuem maior intervenção do Congresso.

Essas perspectivas permitem uma compreensão mais ampla do processo decisório. Isso expõe a complexidade de cada decisão, as responsabilidades dos atores e as fragilidades do sistema. Os modelos, portanto, não se excluem, mas se completam.

Outro ponto importante é manter um espírito crítico em relação às fontes de pesquisa, inclusive as que aqui foram apresentadas, pois quando se aborda Defesa Nacional grande parte das fontes é considerada *withinputs* do próprio meio militar, pois seriam os imediatamente mais interessados. Os modelos também possuem limites, no sentido de que partem de algumas proposições para serem aplicados. Eles também não definem a melhor forma ou opção para condução do processo decisório. Possuem somente caráter explanatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 3, Set. 1969, p. 689-718

ALMEIDA, Carlos Wellington. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, vol.16 no.1, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100009&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2010

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.46 no.2, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2010

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.52 no.2, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200010&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2010

BBC Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080508_exercitoeuaalfn.shtml> Acesso em: 7 de maio de 2010

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a *Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 09 out. 2010

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Unesp, 2004

CORREIO Braziliense, 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/04/14/interna_brasil,186046/index.shtml> Acesso em 22 de setembro de 2011

DAGNINO, Renato. A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.24 no.70 jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000200004&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2010

DIÁRIO do Grande ABC , 2010 Disponível em:

<<http://www.dgabc.com.br/News/5824576/senado-aprova-poder-de-policia-ao-exercito-nas-fronteiras.aspx>> Acesso em: 16 de junho de 2011

ESTADÃO, 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/tag/jose-sarney/>> Acesso em: 5 de agosto de 2011

FLORES, Mário César. Defesa Nacional: Parâmetros Internacionais e Problemas Internos. *Revista Interesse Nacional*. Disponível em: <http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=2>. Acesso em: 26 set. 2010

FOLHA de São Paulo, 2010. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u674679.shtml>> Acesso em 22 de setembro de 2011

HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. The University of North Carolina Press. United States of America, 1997. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=xipEUWNaY6QC&pg=PA1023&lpg=PA1023&dq=wendy+hunter+brazil+paper+tigers&source=bl&ots=co8mtocrU0&sig=ORvC3kFrTXaCgLy6NungDxPlzZQ&hl=en&ei=6PvrTO8GcX6lwf726HGAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBIQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 ago. 2010

JINKINGS, Daniella. *Agência Brasil*, 2011. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-20/projeto-da-comissao-da-verdade-recebe-apoio-na-semana-em-que-deve-entrar-em-votacao>> Acesso em 5 de outubro de 2011

JOBIM, Nelson. A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa. *Revista Interesse Nacional*, jun. 2008. Disponível em:

<<http://www.defesanet.com.br/md1/jobim.htm>>. Acesso em: 26 set. 2010

LIVRO BRANCO. Disponível em:

<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php> Acesso em: 9 de outubro de 2011

MARINHA do Brasil, 2011. Disponível em:

<http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/amazonia_azul.htm> Acesso em 22 de setembro de 2011

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, no.20, jun. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100007&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2010

NOTAS Taquigráficas. Disponíveis em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=54>> Acesso em: 3 de março de 2011

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. *Revista Interesse Nacional*, no. 5, ano 2, abr./jun. 2009

PETROBRAS, 2011. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/pre-sal/>> Acesso em: 17 de setembro de 2011

PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira (1889 – 2002). *Descobrendo o Brasil*. Jorge Zahar Ed, Rio de Janeiro, 2004.

PROENÇA JÚNIOR, Domício et. al. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.50 no.1, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000100002&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2010

REGIMENTO INTERNO e normas conexas, vol. 1, Brasília, Senado Federal, 2003

RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o Conceito de Interesse Nacional. *Revista Interesse Nacional*. 2008. Disponível em: <http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=8>. Acesso em: 26 set. 2010

ROCHA, Márcio, 2010. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page19/files/MarcioRocha.pdf>> Acesso em 25 de junho de 2011

RUDZIT, Gunther e NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.53 no.1 Brasília Jan./July 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100001>> Acesso em: 04 set. 2011

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.19 no.54, fev. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100007&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2010

SPÉCIE, Priscila et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967 – 1988). *Revista de Sociologia e Política*, n.27, Curitiba, Nov. 2006

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

**ANEXO A – RELATÓRIO DO ANO DE 2007 DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**

**ANEXO B – RELATÓRIO DO ANO DE 2008 DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**

**ANEXO C – RELATÓRIO DO ANO DE 2009 DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**

**ANEXO D – RELATÓRIO DO ANO DE 2010 DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE
RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**